



2023/2390

10.10.2023

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2023/2390

af 3. marts 2023

om foranstaltning SA.43147 (2020/C) (ex 2019/NN)

Belgien — Klage over regionen Valloniens påståede ulovlige støtte til Renewi

(meddelt under nummer C(2023) 1419)

(Kun den franske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i henhold til disse artikler ⁽¹⁾, under hensyntagen til disse bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFØRLØB

- (1) Den 18. september 2015 blev der indgivet en klage til Kommissionen over den statsstøtte, som regionen Vallonien angiveligt havde ydet til virksomheden Renewi Valorisation & Quarry (tidligere kendt som »Shanks« ⁽²⁾), i det følgende benævnt »Renewi«) til driften af Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget i Belgien. Den omhandlede støtteforanstaltning var angiveligt resultatet af en reduceret afgiftssats på grundlag af de vallonske myndigheders registreringer af nyttiggørelse af affald og de vallonske myndigheders anvendelsescertifikater for operationer, der i realiteten udgjorde bortskaffelse af affald, og som derfor burde have været pålagt den almindelige afgiftssats for bortskaffelse af affald på deponeringsanlæg.
- (2) Ved brev af 6. februar 2020 meddelte Kommissionen Belgien, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) med hensyn til støtten.
- (3) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽³⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til støtteforanstaltningen.
- (4) Kommissionen modtog bemærkninger fra regionen Vallonien den 14. april, 18. maj, 6. august og 17. december 2020, 3. maj 2021 og 17. maj 2022 og fra Renewi den 1. juli 2020. Kommissionen videresendte de modtagne bemærkninger fra Renewi til regionen Vallonien den 10. juli 2020.
- (5) Efter anmodning fra regionen Vallonien blev der afholdt to møder den 22. oktober og den 12. november 2020. Repræsentanter for Generaldirektoratet for Konkurrence, Generaldirektoratet for Miljø, Renewi og regionen Vallonien deltog i disse møder.
- (6) Der blev ikke modtaget yderligere bemærkninger fra tredjeparter, medlemsstater eller klageren.

⁽¹⁾ EUT C 187 af 5.6.2020, s. 35.

⁽²⁾ Efter Shanks Netherlands Holdings B.V.'s overtagelse af Van Gansewinkel Groep B.V. i 2017 blev Shanks Group PLC omdøbt til Renewi PLC. Renewi Valorisation & Quarry er en del af Renewi PLC-gruppen. Klagen vedrører således nu påstået ulovlig støtte til Renewi, eftersom Renewi overtog Shanks' økonomiske aktiviteter.

⁽³⁾ Se fodnote 1.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF DEN PÅSTÅEDE STØTTEFORANSTALTNING

2.1. Titel på og beskrivelse af den påståede støtteforanstaltning

- (7) Da den undersøgte foranstaltning allerede er beskrevet i detaljer i indledningsafgørelsen ⁽⁴⁾, vil der kun blive medtaget en beskrivelse i denne afgørelse i det omfang, det er nødvendigt.
- (8) Ifølge klageren bestod den pågældende foranstaltning i, at der fra 2005 blev anvendt en reduceret afgiftssats for bortskaffelse af visse typer affald på deponeringsanlægget Mont-Saint-Guibert, mens bortskaffelsen af dette affald i princippet burde have været pålagt en højere afgiftssats.
- (9) Den klage, der blev indgivet i den foreliggende sag, vedrørte ikke den vallonske regionale afgift på bortskaffelse af affald på deponeringsanlæg som sådan, men anvendelsen heraf på de konkrete operationer, der blev udført på deponeringsanlægget Mont-Saint-Guibert på grundlag af registreringer af nyttiggørelse af affald og tilhørende anvendescertifikater, som de vallonske myndigheder successivt udstedte til Renewi mellem 2005 og 2015. Ifølge klageren skyldtes tildelingen af den støtte, som virksomheden nød godt af, den ukorrekte kvalificering af dens aktiviteter som nyttiggørelsesoperationer, hvilket førte til en betydelig nedsættelse af den regionale skat, der blev opkrævet. Ifølge klageren svarer den påståede støtte således til forskellen mellem den fulde regionalafgift — der gælder for bortskaffelsesoperationer — og den nedsatte sats for nyttiggørelsesoperationer, der anvendes på Renewis bortskaffelse af visse typer affald på deponeringsanlægget Mont-Saint-Guibert. Renewi nød derfor godt af en lavere sats end den, der gælder for bortskaffelsesoperationer, svarende til 0 EUR pr. ton og fra 2015 20 EUR pr. ton (se betragtning 12 og 13).
- (10) Klageren hævder, at den pris for affaldsbehandling, der opkræves hos affaldsproducenterne, omfatter alle omkostninger i forbindelse med forbehandling og behandling (f.eks. forbrænding eller bortskaffelse) samt størrelsen af den afgift, som den virksomhed, der behandler affaldet, skal betale til regionen Vallonien. Renewi er således angiveligt i stand til at tilbyde producenter af cellstof ⁽⁵⁾ en særlig attraktiv pris for bortskaffelse af deres affald på deponeringsanlægget sammenlignet med den pris, der opkræves af konkurrenter på andre deponeringsanlæg eller forbrændingsanlæg. Klageren anfører endvidere, at de afgørelser, som miljøministeren i Vallonien traf om registrering af nyttiggørelsesregistreringerne og udstedelse af de relevante certifikater, blev truffet på grundlag af skønsmæssige befojelser.

2.2. Gældende national skattelovgivning

- (11) Afgiften på bortskaffelse af affald på deponeringsanlæg er reguleret ved afgiftsdekretet af 22. marts 2007 ⁽⁶⁾ om fremme af forebyggelse og nyttiggørelse af affald i regionen Vallonien, som trådte i kraft den 1. januar 2008.
- (12) Afgiftsdekretet fra 2007 fastsætter højere afgiftssatser for behandlingsmetoder, der er mere skadelige for miljøet og folkesundheden, såsom bortskaffelse af affald, og mere gunstige satser for mindre skadelige behandlingsmetoder såsom nyttiggørelse af affald.
- (13) Artikel 6, stk. 1, nr. 11, i afgiftsdekretet af 2007 fastsætter en afgiftssats på 0 EUR pr. ton ⁽⁷⁾ for »affald, der kan nyttiggøres, og som anvendes på deponeringsanlæg som erstatning for produkter eller udstyr, der er nødvendige for drift og genopretning af deponeringsanlægget i overensstemmelse med driftstilladelsen eller miljøgodkendelsen«. Standardafgiftssatserne for affald, der ikke kan nyttiggøres, steg gradvist fra 35 EUR pr. ton til 100 EUR pr. ton mellem 2007 og 2017 ⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Jf. betragtning 6 og 57 i åbningsafgørelsen.

⁽⁵⁾ Cellstof er et produkt fra forbehandling af affald, hvor visse materialer (f.eks. metaller) nyttiggøres, og restprodukterne knuses og sigtes. Efter denne forbehandling består de nyttiggjorte materialer primært af plast.

⁽⁶⁾ Belgiens statstidende af 24. april 2007, s. 21883. Forud for vedtagelsen af afgiftsdekretet af 2007 var afgiften på affald reguleret ved bekendtgørelse af 25. juli 1991 om beskætning af affald i regionen Vallonien.

⁽⁷⁾ Denne sats på 0 EUR pr. ton var gyldig for den periode, der var omfattet af foranstaltningen, dvs. 2005-2015.

⁽⁸⁾ Se betragtning 57 i åbningsafgørelsen.

- (14) Ved dekret af 19. juni 2015 ⁽⁹⁾ blev satsen på 0 EUR pr. ton for nyttiggørelsesoperationer erstattet af en sats på 20 EUR pr. ton.

2.3. Gældende vallonsk miljølovgivning

- (15) I Vallonien reguleres affaldshåndteringen af affaldsdekretet af 27. juni 1996. Formålet er at beskytte miljøet og menneskers sundhed mod eventuelle skadelige virkninger af affald. Dekretets artikel 1 fastsætter princippet om et affaldshierarki i den vallonske retsorden.
- (16) På grundlag af affaldsdekretet af 1996 vedtog regionen Vallonien bekendtgørelse af 14. juni 2001 om fremme af nyttiggørelse af visse former for affald ⁽¹⁰⁾ (herefter »bekendtgørelsen om nyttiggørelse af affald«). Bilag 1 til bekendtgørelsen indeholder en liste over affald, der på forhånd anses for at kunne nyttiggøres. I bilaget specificeres det materiale, der skal nyttiggøres, om anvendelsen af det er underlagt et certifikat eller ej, samt under hvilke omstændigheder affaldet nyttiggøres, affaldets karakteristika og nyttiggørelsesmetoden/-metoderne.
- (17) Ved dekret af 10. maj 2012 ⁽¹¹⁾ gennemførte regionen Vallonien Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF ⁽¹²⁾ om affald (herefter »affaldsdirektivet«). Dekretet definerer »bortskaffelse« som enhver operation, der ikke er nyttiggørelse, selv om operationen som en sekundær følge fører til genvinding af stoffer eller energi. »Nyttiggørelse« defineres som 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.
- (18) Artikel 13 i bekendtgørelsen om nyttiggørelse af affald bestemmer, at andet ikkefarligt affald, som ikke blev anset for at kunne nyttiggøres på tidspunktet for bekendtgørelsens vedtagelse, kan nyttiggøres, forudsat at den ministerielle tilladelse angiver produktionsforholdene, affaldets karakteristika og anvendelsesmåde samt i givet fald et anvendelsescertifikat. Artiklen giver mulighed for at afvise enhver ansøgning, der vedrører nyttiggørelse af farligt affald.

2.4. Gældende europæisk miljølovgivning

2.4.1. Begreberne bortskaffelse og nyttiggørelse i EU-retten

- (19) Begreberne »bortskaffelse af affald«, »nyttiggørelse« og »materialenyttiggørelse« er defineret i affaldsdirektivet.
- (20) »Nyttiggørelse« defineres som »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« ⁽¹³⁾.
- (21) Affaldsdirektivet definerer »materialenyttiggørelse« således: »enhver nyttiggørelsesoperation bortset fra energiudnyttelse og oparbejdning til materialer, der skal anvendes til brændsel eller andre midler til energifremstilling. Omfattet er bl.a. forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelse og opfyldning« ⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ Artikel 2 i bekendtgørelse af 19. juni 2015 om ændring af afgiftsdekretet af 22. marts 2007 om fremme af forebyggelse og nyttiggørelse af affald i regionen Vallonien, Belgiens statstidende af 30. juni 2015, s. 37691, der har været gældende siden den 1. juli 2015.

⁽¹⁰⁾ Bekendtgørelse af 14. juni 2001 om fremme af nyttiggørelse af visse former for affald, Belgiens statstidende af 10. juli 2001, s. 23859.

⁽¹¹⁾ Dekret om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver, den belgiske statstidende af 29. maj 2012, s. 30502, findes på: https://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2012/05/29_1.pdf#Page46.

⁽¹²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT L 312 af 22.11.2008, s. 3).

⁽¹³⁾ Affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15.

⁽¹⁴⁾ Affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15a.

- (22) »Opfyldning« defineres som »en nyttiggørelsesoperation, hvor egnet ikke-farligt affald anvendes til reetablering af udgravede områder eller til ingeniørtekniske formål i forbindelse med landskabsudformning. Affald, der anvendes til opfyldning, skal erstatte materialer, som ikke er affald, være egnet til ovennævnte formål og være begrænset til den strengt nødvendige mængde til at opfylde disse formål« ⁽¹⁵⁾.
- (23) »Bortskaffelse« defineres som »enhver operation, der ikke er nyttiggørelse, også hvis operationen som sekundær konsekvens fører til genvinding af stoffer eller til energiudnyttelse« ⁽¹⁶⁾.
- (24) Affaldshierarkiet i affaldsdirektivet er blevet gennemført ved dekret af 10. maj 2012 ⁽¹⁷⁾, der definerer det således:
- »Følgende affaldshierarki finder anvendelse i prioriteret rækkefølge i vallonske love, forskrifter og politikker vedrørende affaldsforebyggelse og -håndtering:
1. forebyggelse
 2. forberedelse med henblik på genbrug
 3. genanvendelse
 4. anden nyttiggørelse, f.eks. energiudnyttelse og
 5. bortskaffelse ⁽¹⁸⁾.«
- (25) Rådets direktiv 1999/31/EF ⁽¹⁹⁾ (herefter »direktivet om deponering af affald«) definerer inert affald således: »affald, der ikke undergår signifikante fysiske, kemiske eller biologiske forandringer. Inert affald er hverken opløseligt eller brændbart eller på anden måde fysisk eller kemisk reaktivt; det er ikke bionedbrydeligt og har ingen negativ indflydelse på andet materiale, det kommer i berøring med, på en sådan måde, at det kan formodes at ville medføre forurening af miljøet eller skade menneskers sundhed. Affaldets samlede perkolatafgivelse og indhold af forurenende stoffer og perkolatets økotoxicitet skal være af ubetydeligt omfang og må navnlig ikke bringe overfladevandets og/eller grundvandets kvalitet i fare« ⁽²⁰⁾.
- (26) Direktivet om deponering af affald anerkender også, at ikkefarligt affald er egnet til terrænregulerings- eller retableringsarbejder: »nyttiggørelse i overensstemmelse med direktiv 75/442/EØF af dertil egnet inert eller ikke farligt affald til terrænregulerings-/retablerings- og opfyldningsarbejde eller til byggeformål kan ikke udgøre en deponeringsaktivitet« ⁽²¹⁾.

2.4.2. Klassificering som operation til nyttiggørelse af affald

- (27) Ifølge retspraksis fra Den Europæiske Unions Domstols (herefter »Domstolen«) ⁽²²⁾ skal to kumulative betingelser være opfyldt, for at en operation kan kvalificeres som en nyttiggørelsesoperation i affaldsdirektivets forstand:
- 1) Hovedformålet med operationen er at sikre, at affaldsmaterialer tjener et nyttigt formål ved at erstatte andre materialer, der ville være blevet anvendt til dette formål, og derved fremme bevarelsen af naturressourcer (bevaringsbetingelse) ⁽²³⁾.
 - 2) det anvendte affald er egnet til dette formål (egnethedskrav) ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁵⁾ Affaldsdirektivets artikel 3, nr. 17a.

⁽¹⁶⁾ Affaldsdirektivets artikel 3, nr. 19.

⁽¹⁷⁾ Artikel 2 i dekretet af 10. maj 2012.

⁽¹⁸⁾ Affaldsdirektivets artikel 4, stk. 1.

⁽¹⁹⁾ Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald (EFT L 182 af 16.7.1999, s. 1).

⁽²⁰⁾ Artikel 2, litra e), i direktivet om deponering af affald.

⁽²¹⁾ Betragtning 15 i direktivet om deponering af affald.

⁽²²⁾ Dom af 28. juli 2016, Edilizia Mastrodonato (C-147/15, ECLI:EU:C:2016:606).

⁽²³⁾ Dom nævnt i fodnote 22, præmis 43 og 44.

⁽²⁴⁾ Dom nævnt i fodnote 22, præmis 45.

2.4.3. Bevaringsbetingelse

- (28) Ifølge Domstolen er det væsentligste kendetegn ved en nyttiggørelsesoperation, at dens hovedformål er, at affaldet tjener et nyttigt formål ved at erstatte andre materialer, der skulle have været anvendt til dette formål, hvorved naturressourcer bevares ⁽²⁵⁾.
- (29) Som Domstolen har fremhævet, følger det heraf, at det primære formål med nyttiggørelsesoperationen skal være bevarelse af naturressourcer. Når en bevarelse af naturressourcer 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 ⁽²⁶⁾.
- (30) Det skal derfor undersøges, om den pågældende operation ville have fundet sted, selv om dette affald ikke havde været tilgængeligt, og der derfor skulle have været anvendt andre materialer ⁽²⁷⁾.

2.4.4. Egnethedsbetingelse

- (31) Domstolen har fastslået, at en operation kun kan kvalificeres som nyttiggørelse, hvis det anvendte affald ud fra den nyeste videnskabelige og tekniske viden er egnet til det pågældende formål ⁽²⁸⁾.
- (32) I henhold til direktivet om deponering af affald er inert affald egnet til terrænregulerings- eller retableringsarbejde ⁽²⁹⁾. I betragtning 15 i nævnte direktiv anerkendes det også, at ikkefarligt affald er egnet til terrænregulerings- eller retableringsarbejde: »nyttiggørelse i overensstemmelse med direktiv 75/442/EØF af dertil egnet inert eller ikke farligt affald til terrænregulerings-/retablerings- og opfyldningsarbejde eller til byggeformål kan ikke udgøre en deponeringsaktivitet«.
- (33) Affaldsdirektivets artikel 3, nr. 17a, bekræfter også, at opfyldningsoperationer udføres med egnet ikke farligt affald (jf. betragtning 22).

2.5. Beskrivelse af grundene til at indlede proceduren

- (34) På grundlag af de oplysninger, der var til rådighed, da proceduren blev indledt, fandt Kommissionen, at den omhandlede foranstaltning, dvs. anvendelsen i forbindelse med Renewis aktiviteter på deponeringsanlægget Mont-Saint-Guibert af den nedsatte sats for nyttiggørelsesoperationer i stedet for den fulde sats, der har været gældende for bortskaffelsesoperationer siden februar 2009 (jf. betragtning 49, 50 og 51), rejste tvivl om dens kvalificering som statsstøtte og dens forenelighed med det indre marked.
- (35) I sin beslutning om at indlede proceduren udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt de belgiske myndigheders klassificering af deponeringsanlægget som en nyttiggørelsesoperation var hensigtsmæssig med henvisning til Domstolens retspraksis i sag C-147/15. På grundlag af de oplysninger, der var til rådighed på daværende tidspunkt, var det ikke muligt at påvise, at bevarelse af naturressourcer var hovedformålet med operationen i den foreliggende sag. Navnlig kunne man ikke argumentere for, at affaldet med fordel kunne erstatte andre materialer, da det ikke så ud til, at man havde planlagt at fremstille kuplen af andre materialer end affald. Kun cellstof syntes at være egnet og tilgængeligt i tilstrækkelige mængder i betragtning af de videnskabeligt definerede tekniske egenskaber, som materialerne skulle udvise (hovedsagelig deres lette, inaktive og ikkebionedbrydelige karakter), og de mængder, der var behov for inden for relativt kort tid (ca. 80 000 ton over nogle få år).
- (36) De oplysninger, der var til rådighed på tidspunktet for indledningen af proceduren, fik Kommissionen til at tro, at cellstof med hensyn til overholdelse af affaldshierarkiet var mere egnet til forbrænding og energiproduktion.

⁽²⁵⁾ Dom af 27. februar 2002, Abfall Service AG (ASA) mod Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (C-6/00, ECLI:EU:C:2002:121), præmis 69.

⁽²⁶⁾ Dom nævnt i fodnote 22, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis.

⁽²⁷⁾ Dom nævnt i fodnote 22, præmis 43 og 44.

⁽²⁸⁾ Dom af 28. juli 2016, Edilizia Mastrodonato (C-147/15, ECLI:EU:C:2016:606), præmis 45.

⁽²⁹⁾ Artikel 3, stk. 2, i direktivet om deponering af affald.

- (37) På baggrund af disse oplysninger konkluderede Kommissionen, at anvendelsen på deponering af den nedsatte sats, der finder anvendelse på nyttiggørelsesoperationer, kunne udgøre en selektiv fordel. Kommissionen fandt således, at Renewi tilsyneladende var blevet fritaget for en afgiftsbyrde, som dette selskab normalt skulle have båret, hvis dets aktiviteter var blevet behandlet som bortskaffelse af affald og ikke som nyttiggørelse af affald. Desuden fandt Kommissionen, at de øvrige kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF syntes at være opfyldt.
- (38) Den omhandlede foranstaltning kunne derfor udgøre statsstøtte.
- (39) Da den omhandlede foranstaltning blev gennemført, inden den blev anmeldt til Kommissionen, kan de vallonske myndigheder have tilsidesat deres forpligtelser i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.
- (40) Med hensyn til foreneligheden af den støtte, der angiveligt blev ydet, udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt anvendelsen af den nedsatte sats på driften af Renewi på deponeringsanlægget Mont-Saint-Guibert i stedet for den sats, der gælder for bortskaffelsesoperationer på deponeringsanlæg, i) kunne udgøre kompensation for en forpligtelse til offentlig tjeneste, der er forenelig med artikel 106, stk. 2, i TEUF, eller ii) kunne erklæres forenelig med retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse fra 2008 ⁽³⁰⁾ eller 2014 ⁽³¹⁾.
- (41) På baggrund af de oplysninger, den var i besiddelse af på daværende tidspunkt, og da det ikke var muligt at bekræfte, om den påståede støtte var forenelig med det indre marked, besluttede Kommissionen at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

3. BEMÆRKNINGER FRA REGIONEN VALLONIEN

- (42) Med hensyn til den påståede kvalificering af foranstaltningen som statsstøtte er regionen Vallonien af den opfattelse, at betingelserne om fordel og selektivitet ikke er opfyldt. Den er af den opfattelse, at operationen med rette er blevet kvalificeret som nyttiggørelse i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i den gældende EU-lovgivning og vallonske lovgivning. Operationerne ville være blevet gennemført, selv om der ikke havde været været egnet affald i tilstrækkelige mængder (se afsnit 3.1). Der ville i så fald være anvendt andre materialer (se afsnit 3.3), og det anvendte affald var egnet til formålet (se afsnit 3.2).
- (43) Ifølge regionen Vallonien følger den manglende selektivitet af generelle afgiftsbestemmelser, som finder anvendelse uden forskel på alle virksomheder i henhold til klassificeringen af affaldets anvendelse. Kvalificeringen af en operation som nyttiggørelse eller bortskaffelse sker på en ikke-skønmæssig måde, eftersom miljøministerens afgørelse er en del af en formel procedure, og den er baseret på en grundig analyse foretaget af den vallonske administration af de dokumenter og oplysninger, som ansøgeren om registrering af affald har fremlagt.

3.1. Den retlige forpligtelse til at lukke og genoprette Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget

- (44) Regionen Vallonien har i sine supplerende bemærkninger af 17. december 2020 anført, at i henhold til bekendtgørelse af 27. februar 2003 om sektorbestemte driftsbetingelser for deponeringsanlæg (herefter »bekendtgørelsen om sektorbetingelser«) ⁽³²⁾ er alle operatører af deponeringsanlæg i regionen Vallonien uden undtagelse forpligtet til at udforme deres anlæg som en kuppel for at sikre en hældningsgradient på mindst 3 % efter sætning og for at muliggøre tyngdekraftsafstrømning af regnvand til grøfter uden for deponeringsanlægget.
- (45) Siden 2004 er deponeringsanlægget Mont-Saint-Guibert blevet forvaltet på grundlag af en kombineret tilladelse af 10. maj 2004 (herefter »den kombinerede tilladelse«) udstedt af regionen Vallonien og gyldig indtil den 20. november 2014 (som driftstilladelse).
- (46) Deponeringsanlægget Mont Saint Guibert er opdelt i en række sektorer.

⁽³⁰⁾ Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi (EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1).

⁽³¹⁾ Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (EUT C 200 af 28.6.2014, s. 1).

⁽³²⁾ Belgiens statstidende af 13. marts 2003, s. 11486, findes på: https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68.

- (47) Ved udstedelsen af den kombinerede tilladelse gjorde den vallonske miljøminister følgende:
- krævede fuldstændig retablering af sektor 1 gennem nyttiggørelsesoperationer på grundlag af en detaljeret undersøgelse af de materialer eller det affald, der skulle behandles, med henblik på at etablere passende profiler og sikre optimal sammenhæng med deponeringsanlæggets sektor 2-8
 - gav Renewi tilladelse til at drive deponeringsanlæggets sektor 2-8
 - krævede, at Renewi anvendte nyttiggørelse af affald, hvis målhøjden på 161 meter efter sætning ikke blev nået i hele deponeringsanlægget.
- (48) Med henblik på nedlukningen af anlægget den 21. november 2014 begyndte arbejdet med retablering (for at forme deponeringsanlægget som en kugle) og indkapsling ⁽³³⁾ (fra februar 2009 for sektor 1 og fra november 2011 for sektor 2 til 8). Regionen påpeger, at det er meget almindeligt i affaldshåndteringssektoren at forberede nedlukningen af et deponeringsanlæg med henblik på at muliggøre en mere effektiv retableringsproces, samtidig med at bortskaffelsen fortsættes parallelt. I driftsperioden for et deponeringsanlæg forberedes nogle sektorer af deponeringsanlægget, som ikke længere er åbne for bortskaffelsesoperationer, til retablering samtidig med, at andre sektorer af deponeringsanlægget fortsat anvendes. Disse nyttiggørelsesoperationer krævede nyttiggørelsescertifikater, der gav Renewi tilladelse til at anvende visse typer nyttiggjort affald, der ikke er anført i bilag 1 til bekendtgørelsen om nyttiggørelse af affald. Alle registreringer og certifikater bekræfter hovedformålet med de pågældende operationer og præciserer, at genvindingen af cellstof er en del af processen med at genopbygge og retablere deponeringsanlægget Mont-Saint-Guibert.
- (49) Da de særlige betingelser i den kombinerede tilladelse pålagde Renewi at nyttiggøre affald i forbindelse med lukningen af anlægget, ansøgte selskabet om registrering, som det opnåede den 30. november 2005 sammen med det tilhørende nyttiggørelsescertifikat nr. 2005/13/73/3/4 for genopfyldning af sektor 1. Det fremgår af nyttiggørelsescertifikatet, at det affald, der er godkendt til nyttiggørelse, skal have en »passende massefylde for at undgå overdreven sætning i affaldsmassen og sikre stabile skråninger, der muliggør afstrømning af regnvand«. Det pågældende affald skulle være »ikkefarligt og inert affald henhørende under kode 170107 — behandlet blanding af beton, mursten, fliser og keramisk materiale, 170795 — behandlet nedrivningsaffald, 191204 — knuste dæk og gummilameller, 191212 — ikkebionedbrydeligt cellstof og 200307 — knust storskrald«.
- (50) I sidste ende blev registreringen og certifikatet, der var gyldigt i tre år, imidlertid aldrig anvendt, da det forberedende arbejde, der var nødvendigt for at gennemføre nyttiggørelsesoperationerne i sektor 1, først blev afsluttet i december 2008.
- (51) Nyttiggørelsesoperationer kunne således først påbegyndes i sektor 1 i februar 2009, hvilket fremgår af en skrivelse af 3. august 2009, hvori Renewi anmodede den vallonske affaldsmyndighed (Office wallon des déchets) om en ny registrering og et nyt anvendelsescertifikat. Det var på grundlag af registreringen og det anvendelsescertifikat, der blev udstedt den 18. december 2008, at nyttiggørelsesoperationer i sektor 1 kunne påbegyndes. Denne nye registrering og dette nye anvendelsescertifikat, der var gyldigt indtil den 31. december 2009, godkendte nyttiggørelsesoperationer for samme affald som tidligere (se betragtning 49) med henblik på genopfyldning af sektor 1. Renewi kunne således ikke drage fordel af den nedsatte skattesats for operationer, der var klassificeret som nyttiggørelse før februar 2009.
- (52) I betragtning af det forsinkede retablerings- og terrænreguleringsarbejde i sektor 1 måtte registreringen og certifikatet forlænges igen den 10. november 2009 med tre år ved registrering og certifikat nr. 2009/13/73/3/4, som var gyldigt indtil den 31. december 2011. Samme dag blev der udstedt en ny registrering og et nyt certifikat nr. 2009/13/114/3/4 (gyldig indtil den 31. december 2011), som gav Renewi tilladelse til ud over »ikkefarligt og inert affald henhørende under kode 170107 — behandlet blanding af beton, mursten, fliser og keramisk materiale, 170795 — behandlet nedrivningsaffald, 191204 — knuste dæk og gummilameller, 191212 — ikkebionedbrydeligt cellstof og 200307 — knust storskrald«, at nyttiggøre brændbart flydende cellstof henhørende under kode 191210.

⁽³³⁾ »Indkapsling« indebærer anbringelse af et forseglings-/drænlag oven på hvert lag affald.

- (53) Både brændbart cellstof og ikkebionedbrydeligt cellstof hører under kategori 191210 — »brændbart affald (affaldsbaseret brændsel)« og 191212 — »andet affald (herunder blandinger) fra mekanisk behandling af andet affald end [affald indeholdende farlige stoffer]«, der er beskrevet i den vallonske regerings bekendtgørelse af 10. juli 1997 ⁽³⁴⁾ om klassificering af affald. Disse to kategorier — 191210 og 191212 — betragtes som ikkefarligt affald i denne bekendtgørelse.
- (54) I henhold til bekendtgørelsen om klassificering af affald tilhører brændbart og ikkebionedbrydeligt cellstof begge kategorien »Ikkebionedbrydeligt affald, der er kompatibelt med bionedbrydeligt organisk affald i forbindelse med deponering på deponeringsanlæg«, forudsat at de ikke kan reagere med bionedbrydeligt organisk affald eller underminere effektiviteten af genvindingen af gasser ⁽³⁵⁾. Regionen Vallonien har forklaret, at udtrykket »brændbart« udelukkende skyldes, at denne nye type affald skulle klassificeres i en af de eksisterende affaldstyper, der er opregnet i den vallonske lovgivning, og at det, henset til dets brændværdi, gav mening at kategorisere denne type affald med affald henhørende under kode 191210 — »brændbart affald (brændsel fra affald)«. Udtrykket »brændbart« betyder kun, at denne type cellstof har en vis nedre brændværdi, og ikke, at denne nedre brændværdi er specielt egnet til forbrænding, hvad enten det er i forbrændingsanlæg eller cementovne. For at blive accepteret i de fleste forbrændingsanlæg skal affaldet have en nedre brændværdi på ca. 10 000-12 000 kJ/kg eller højst 13 000 kJ/kg i små mængder. Afbrænding af affald med et højere nedre brændværdi resulterer i en voldsom nedbrydning af ovnene. Det cellstof, der anvendes til nyttiggørelsesoperationer i Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget, har imidlertid en nedre brændværdi på 14 100 kJ/kg ⁽³⁶⁾.
- (55) Ifølge oplysningerne fra regionen Vallonien blev der fra februar 2009 af det affald, for hvilket Renewi opnåede nyttiggørelsescertifikater, faktisk kun anvendt ikkebionedbrydeligt cellstof og knust storskrald til nyttiggørelsesformål i sektor 1. Der blev først anvendt brændbart cellstof fra 2010 og fremefter.
- (56) Mellem februar 2009 og december 2009 blev knust storskrald ⁽³⁷⁾ brugt på deponeringsanlægget i begrænsede mængder ⁽³⁸⁾. Storskrald blev forbudt fra den 1. januar 2010 i henhold til den vallonske regerings bekendtgørelse om forbud mod deponering af visse typer affald ⁽³⁹⁾.
- (57) For så vidt angår sektor 2-8 godkendte den kombinerede tilladelse, der blev givet til Renewi, udformningen af deponeringsanlægget som en kuppel med en maksimal højde før sætning på 167 m og en endelig højde efter sætning på 161 meter over havets overflade. Ved afslutningen af driften skulle kuplens hældning efter sætning ligge på mellem 3 % og 14 % ⁽⁴⁰⁾.
- (58) Det fremgår af den kombinerede tilladelse, at operatøren, hvis målhøjden på 161 meter ikke er nået, skal supplere deponeringsanlægget med materialer, der opfylder de betingelser og karakteristika ved nyttiggørelsesoperationer, der er fastsat i bekendtgørelse om fremme af nyttiggørelse af visse former for affald, således at denne højde nås uden undtagelse.
- (59) Under driften af deponeringsanlægget blev der i regionen Vallonien ved den vallonske regerings bekendtgørelse om forbud mod deponering af visse typer affald udstedt flere på hinanden følgende forbud mod deponering af visse typer affald ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁴⁾ Se den vallonske regerings bekendtgørelse af 10. juli 1997 om klassificering af affald, Belgiens statstidende af 30. juli 1997, som findes på: <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decat026.htm>, (bekendtgørelse om klassificering af affald).

⁽³⁵⁾ Jf. artikel 11/2 i bekendtgørelse om klassificering af affald.

⁽³⁶⁾ Analyserapport af 28. januar 2014 udarbejdet af Agrolab Group.

⁽³⁷⁾ Artikel 2, stk. 2, i den vallonske regerings bekendtgørelse af 5. marts 2008 om håndtering af affald fra husholdningers sædvanlige aktiviteter og de dermed forbundne omkostninger definerer begrebet storskrald. »Storskrald«: affald, der ikke passer ind i en 60 liters sæk eller en indsamlingsbeholder. I forlængelse heraf omfatter udtrykket »storskrald« alt affald, der er for stort (større end en terning, hvis sider måler 30 cm) og/eller for tungt til at passe ind i en (60 liter) affaldssæk, eller en beholder udstyret med en chip, der ikke er genstand for en selektiv indsamling (f.eks.: madrasser, sengebunde, adskilte møbler, linoleum, tæpper, tapet). Det skal bemærkes, at storskrald, der anvendes på deponeringsanlægget, var knust storskrald.

⁽³⁸⁾ 9 307 ton i 2009 mod 16 902 ton ikkebionedbrydeligt cellstof.

⁽³⁹⁾ Den vallonske regerings bekendtgørelse af 18. marts 2004 om forbud mod deponering af visse typer affald på deponeringsanlæg og om fastsættelse af kriterier for modtagelse af affald på deponeringsanlæg, som ændret ved den vallonske regerings bekendtgørelse af 7. oktober 2010, findes på: <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decen008.htm>.

⁽⁴⁰⁾ Artikel 18, femte afsnit, i de særlige betingelser for en kombineret tilladelse.

⁽⁴¹⁾ Se fodnote 39.

- (60) Bekendtgørelsen forbyder således deponering på deponeringsanlæg af visse typer affald, navnlig visse former for farligt affald, samt hele brugte dæk, særskilt indsamlet affald og metalaffald.
- (61) Disse successive forbud reducerede mængden af affald, der blev deponeret på Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget, og tvang Renewi til at tilpasse sig et marked i konstant forandring, hvor mængden af affald, der kunne bortskaffes, fortsatte med at falde. Ifølge regionen Vallonien blev der registreret en reduktion på 212 000 ton i de bortskaffede affaldsmængder mellem 2009 og 2010.
- (62) Renewi var derfor hvert år fra 2004 nødt til at søge efter alternative metoder til at skaffe forskellige affaldsstrømme for at opnå den endelige profil, som de blev pålagt ved den kombinerede tilladelse i henhold til bekendtgørelsen om sektorbetingelser ⁽⁴²⁾. I 2013 og 2014 lykkedes det f.eks. Renewi at skaffe en betydelig mængde glasfibrermaterialer og affald fra destruktion af bilvrag og skrot til bortskaffelse i Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget.
- (63) Regionen Vallonien fremhæver ligeledes områdets særlige hydrogeologiske kontekst, som er kendetegnet ved en høj grad af sårbarhed, i betragtning af den betydelige risiko for forringelse af grundvandets kvalitet som følge af infiltrering af perkolat, som i alvorlig grad truer mulighederne for at anvende dette vand til fremstilling af drikkevand. Denne vanskelige situation førte til, at der blev nedsat et videnskabeligt udvalg, der fik til opgave at fremsætte henstillinger til myndighederne, når de træffer beslutninger vedrørende Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget.
- (64) Regionen Vallonien har anført, at en forlængelse af driftstilladelsen for deponeringsanlægget Mont-Saint-Guibert ikke var mulig på grund af de konstaterede miljøproblemer. Det var heller ikke muligt at reducere de affaldsmængder, der skulle deponeres for at overholde de krav om mindste hældning, der var fastsat i den vallonske lovgivning.
- (65) Som regionen Vallonien har påpeget, var det nødvendigt at påbegynde planlægningen af lukningen af anlægget allerede i 2011 for at sikre, at anlægget blev lukket inden den 21. november 2014. Fra dette punkt lagde Den Videnskabelige Komité særlig vægt på behovet for at definere den endelige profil på en sådan måde, at der opnås hældninger i deponeringsanlægget, som kan forhindre, at en differentieret sætning forårsager stagnation af overfladevand, der skal strømme til drængrøfterne. Med samme formål for øje pålagde Den Videnskabelige Komité anvendelsen af affald, der var »så let som muligt«, i forbindelse med retableringen af anlægget for at undgå uforholdsmæssigt differentieret sætning.
- (66) Regionen Vallonien har anført, at da beslutningen om at lukke anlægget blev truffet i begyndelsen af 2011, havde deponeringsanlæggets profil efter sætning en hældning på under 3 % nogle steder og opfyldte derfor ikke kravene i artikel 16, femte afsnit, i bekendtgørelsen om sektorbetingelser. Denne profil måtte derfor ændres for at overholde kravet om en mindste hældningsgrad på 3 %. De modeller, som Den Videnskabelige Komité udarbejdede i sin udtalelse af 11. marts 2011, gjorde det muligt at beregne den minimumsmængde affald, der var nødvendig for at sikre, at i) kuplen havde en gennemsnitlig hældning på mindst 3 % efter sætning i hele området, og ii) gennemsnitlig hældning på højst 14 % i hele området for at sikre affaldsmassens stabilitet. Den endelige affaldsmængde, der var nødvendig, før deponeringsanlægget blev lukket, blev således reduceret med 76 401 m³.
- (67) Efter beslutningen om at lukke anlægget indgav Renewi den 28. juni 2011 i overensstemmelse med betingelserne i den kombinerede tilladelse og på grundlag af anbefalingerne fra det videnskabelige udvalg i dets rapport af 11. marts 2011 en ansøgning om registrering med henblik på nyttiggørelse af ikkefarligt affald af type 191210 — brændbart cellstof og 191212 — ikkebionedbrydeligt cellstof til nyttiggørelse i forbindelse med lukningen af hele Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget.

⁽⁴²⁾ Belgiens statstidende af 13. marts 2003, s. 11486, findes på: http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68.

- (68) På grundlag af udtalelser fra den videnskabelige komité og i overensstemmelse med betingelserne i den kombinerede tilladelse udstedte miljøministeren den 4. november 2011 efter den afslutningsprocedure, der allerede var indledt for sektor 1, registrering nr. 2011/13/132/3/4 og det tilhørende nyttiggørelsescertifikat med tilladelse til nyttiggørelse af cellstof i en periode på fem år som en del af lukningen af hele Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget. Den nye registrering og det nye certifikat gav således tilladelse til genvinding af brændbart cellstof og ikkebionedbrydeligt cellstof som led i lukningen af hele deponeringsanlægget, herunder sektor 1, som derefter blev integreret i den generelle proces for nedlukning af deponeringsanlægget.
- (69) Denne registrering og dette anvendelsescertifikat, der oprindeligt vedrørte udformningen af området som en kuppel, blev fornyet ved afgørelse af 18. august 2015 (registrering og anvendelsescertifikat nr. 2015/13/223/3/4). Dette certifikat var gyldigt indtil den 18. august 2020, idet gyldighedsperioden ifølge regionen Vallonien var begrundet i de betydelige mængder materiale, der var nødvendige for at færdiggøre kuplen (i overensstemmelse med anvendelsescertifikatet fik Renewi tilladelse til at genvinde op til 400 000 ton cellstof). »Kuplen« blev færdiggjort i november 2019, inden brugercertifikatet udløb.
- (70) Både registrering nr. 2011/13/132/3/4 og det tilhørende nyttiggørelsescertifikat og registrering nr. 2015/13/223/3/4 og det tilhørende anvendelsescertifikat gjorde det muligt at omstrukturere deponeringsanlægget i overensstemmelse med den kombinerede tilladelse (med henblik på at undgå overdreven sætning i affaldsmassen og sikre tilstrækkeligt stabile skråninger til at muliggøre naturlig afstrømning af regnvand).
- (71) Retableringsfasen i form af indkapsling af sektor 2-8 startede i 2020, efter at kuplen var afsluttet. Regionen Vallonien har anført, at retableringen oprindeligt blev foretaget med materialer, der var i overensstemmelse med registrering nr. 2016/616/3/4, som udløber den 26. oktober 2026. Det affald, der er omfattet af registrering nr. 2016/616/3/4, svarer til det affald, der er anført i bilag 1 til bekendtgørelsen om nyttiggørelse af affald.
- (72) I sine bemærkninger af 3. maj 2021 gentager regionen Vallonien sit synspunkt om, at de pågældende operationer ville være blevet gennemført, selv om affaldet ikke var blevet anvendt, på grund af den retlige forpligtelse til at lukke og retablere deponeringsanlægget.

3.2. Cellstof som den vigtigste affaldstype, der egner sig til retableringen, og knust storskrald

- (73) Regionen Vallonien har ligeledes bekræftet, at det på grundlag af en undersøgelse foretaget af konsulentfirmaet Greisch, som blev fremlagt den 31. oktober 2002 (herefter »Greisch-undersøgelsen«) ⁽⁴³⁾, længe før nedlukningen af deponeringsanlægget blev besluttet at anvende affald til retableringsoperationer »for at undgå, at en så stor mængde materialer af »høj kvalitet« indgår i et deponeringsanlæg«. Greisch-undersøgelsen anførte, at affaldet »ideelt set bør være tilgængeligt i store mængder (100 000 m³), let at behandle, let, vandtæt og rådbestandigt«.
- (74) Beslutningen om at anvende affald i stedet for primære materialer, såsom lavasten, blev efterfølgende medtaget i den kombinerede tilladelse.
- (75) Da den kombinerede tilladelse krævede, at der skulle gennemføres nyttiggørelsesoperationer med henblik på lukning af sektor 1, vedtog Den Videnskabelige Komité den 23. juni 2005 en udtalelse om fastsættelse af de tekniske egenskaber, der er nødvendige for de materialer, der skal anvendes til genopfyldning af sektor 1. Denne udtalelse blev afgivet på ny den 28. marts 2006.
- (76) Det fremgår af det af Renewi anmodede nyttiggørelsescertifikat nr. 2005/13/73/3/4, at det affald, der er godkendt til nyttiggørelse, skal have en »passende massefylde for at undgå overdreven sætning i affaldsmassen og sikre stabile skråninger, der muliggør afstrømning af regnvand«. Ikkebionedbrydeligt cellstof havde disse egenskaber (se betragtning 49). Anvendelsescertifikatet af 18. december 2008 og de efterfølgende certifikater (se betragtning 51 og 52) gav også tilladelse til anvendelse af cellstof (ikkebionedbrydeligt og brændbart) med den begrundelse, at det har de tekniske egenskaber, der egner sig til lukning af sektor 1.
- (77) I december 2009 hedder det i en teknisk note om »Retableringen af sektor 1«, som er udstedt af det videnskabelige udvalg, at det affald, der skal anvendes til retablering af sektor 1, skal være cellstof (dvs. plastaffald, let fraktion fra sortering og forbehandling af affald).

⁽⁴³⁾ Regionen Vallonien anfører, at denne undersøgelse blev indarbejdet i den kombinerede tilladelse fra 2004.

- (78) Den 11. marts 2011 fremlagde Den Videnskabelige Komité i en udtalelse de foreløbige tekniske overvejelser vedrørende ændringen af deponeringsanlæggets hældninger og profiler, der var nødvendige for at undgå sammensynkning, og som var blevet fastlagt på grundlag af præcise topografiske undersøgelser foretaget i slutningen af 2010. På dette grundlag forklares det endvidere i dokumentet, at materialerne skulle være af lav massefylde, ikke bionedbrydelige og rådbestandige (for at undgå sammensynkning) og permeable (for at muliggøre passage af vand og gasser). Det relevante uddrag er gengivet nedenfor:

»Der skal lægges vægt på tre karakteristika:

- 1) Massefylde I deponeringsanlæggets korrigerede profil nåede 51 % af arealet allerede den endelige klassificering »FØR sætning«. Nogle steder har der allerede fundet sætning sted i nogen tid. De nye materialer, der skal tilføjes, vil også blive komprimeret over tid. På nuværende tidspunkt anses det derfor for hensigtsmæssigt at tilføje materialer, der er så lette som muligt, såsom genvindingsmaterialer, for at begrænse sammensynkning. Anvendelse af andre tungere materialer, såsom affald fra oprydningsarbejder, kan ikke udelukkes. Det bør dog tages i betragtning, at sådanne materialer vil føre til øget sammensynkning.
 - 2) Dimensionsstabilitet. På det nuværende tidspunkt for opfyldning af deponeringsanlægget bør der anvendes ikkebionedbrydelige materialer for at undgå en anden form for sammensynkning som følge af en reduktion af mængden.
 - 3) Gennemtrængelighed. De anvendte materialer bør resultere i en affaldsmasse, der muliggør passage af vand og biogasser.«
- (79) På baggrund af disse tekniske karakteristika og i overensstemmelse med de på hinanden følgende udtalelser fra Den Videnskabelige Komité, der afspejler forpligtelserne i den kombinerede tilladelse, blev cellstof i udtalelsen udpeget som den vigtigste type affald, der er egnet til operationen. Regionen Vallonien nævner også, at det var de tekniske karakteristika, der var objektivt fastlagt i lyset af miljøproblematikken, der førte til valget af den type affald, der skulle anvendes, og ikke den anden vej rundt (dvs. cellstoffet blev ikke først udvalgt, hvorefter dets særlige egenskaber blev anvendt som grundlag for fastlæggelsen af de tekniske egenskaber).
- (80) Regionen Vallonien har anført, at det med henblik på at bevare ressourcer blev besluttet fra begyndelsen af nedlukningsprocessen for deponeringsanlægget at forbehandle affaldet for at give det en nyttig funktion. Da der imidlertid ikke var noget affald eller materiale klar til umiddelbar brug, var det nødvendigt at fremstille eller forbehandle eksisterende materialer/affald for at anvende disse til nyttige formål.
- (81) Cellstoffet blev således fremstillet og tilpasset specifikt til retableringen af Mont-Saint-Guibert-anlægget.
- (82) Regionen Vallonien har endvidere anført, at anvendelsen af cellstof er blevet nøje analyseret i overensstemmelse med den procedure for nyttiggørelse af affald, der er fastsat i bekendtgørelsen om nyttiggørelse af affald. Det i denne sag omhandlede cellstof blev betragtet som ikkefarligt affald i overensstemmelse med bekendtgørelsen om klassificering af affald, jf. betragtning 53, og hver af de registreringer og certifikater, der blev udstedt til Renewi. Affaldets ikkefarlige karakter blev anset for at være en forudsætning for, at affaldet kunne anses for egnet til nyttiggørelsesoperationer. Bekendtgørelsen om nyttiggørelse af affald artikel 13, stk. 1, bestemmer således, at »ministeren kan støtte nyttiggørelse af ikkefarligt affald, der ikke er opført i bilag I, og nyttiggørelse af ikkefarligt affald ud over det, der er fastsat i bilag I til dette dekret, for enhver person, der indgiver en ansøgning om registrering i overensstemmelse med proceduren i denne bekendtgørelse [...]«.
- (83) Ifølge regionen Vallonien har cellstof flere egenskaber til fælles med inert affald. Regionen Vallonien klassificerer det således som »ikkebionedbrydeligt affald, der er foreneligt med bionedbrydeligt organisk affald i forbindelse med deponering af affald«, da det ikke kan reagere med bionedbrydeligt organisk affald eller underminere effektiviteten af genvindingen af gasser (jf. betragtning 54). Ifølge regionen Vallonien svarer det sidstnævnte kendetegn ved cellstof til definitionen af inert affald, eftersom dette kendetegn også vedrører affald, der »ikke fremkalder nogen anden fysisk eller kemisk reaktion, ikke er bionedbrydeligt og ikke påvirker andre stoffer, som det kommer i berøring med, på en måde, der kan medføre miljøforurening eller skade menneskers sundhed« ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴⁾ Jf. definitionen af inert affald i direktivet om deponering af affald, artikel 2, litra e), og affaldsdekretet, artikel 2, stk. 6.

- (84) Regionen Vallonien har endvidere anført, at i henhold til affaldsdirektivets artikel 23 skal ethvert anlæg, der forbrænder affald med henblik på energiudnyttelse, sikre, at nyttiggørelsesoperationerne gennemføres med en »høj energieffektivitet«. I denne forbindelse påpeger de vallonske myndigheder, at brændværdien af cellstof er for høj (14 000 kJ/kg, hvorimod affaldsbaseret brændsel har en brændværdi på mellem 10,5 og 11,5 kJ/kg), til at det kan brændes i forbrændingsanlæg og cementovne, så det ville have været umuligt at brænde det med henblik på energiudnyttelse. Regionen Vallonien har ligeledes gjort gældende, at affaldshierarkiet ikke opstiller nogen prioritetsrækkefølge mellem energiudnyttelse og materialenyttiggørelse.
- (85) For så vidt angår det knuste storskrald, der blev anvendt i perioden fra februar 2009 til december 2009, har regionen Vallonien anført, at det havde alle de nødvendige tekniske egenskaber, eftersom det havde en lav massefylde (0,6 ton/m³ efter komprimering), ikke var bionedbrydeligt og var rådbestandigt (forebygger sammensynkning og udgør ingen risiko for at forårsage affaldsnedbrydningsreaktioner), gennemtrængeligt (hvilket muliggør passage af vand og gasser) og kunne leveres og knuses i tilstrækkelige mængder. Knust storskrald blev derfor anset for teknisk egnet.

3.3. Andre materialer, der var til rådighed på tidspunktet for operationen

- (86) Ifølge regionen Vallonien betyder beslutningen om at anvende affald i stedet for primære materialer for at bevare naturressourcer imidlertid ikke, at der ikke fandtes reelle alternativer til anvendelsen af affald til retableringen af anlægget. Den omstændighed, at der fandtes alternative løsninger, gør det således muligt at afgøre, om der blev anvendt cellstof og knust affald til nyttige formål, og om retableringen af anlægget under alle omstændigheder ville have fundet sted, uanset om der var egnet affald til rådighed i tilstrækkelige mængder.
- (87) Regionen Vallonien forklarer i sine bemærkninger af 3. maj 2021, at eftersom egnet affald (med hensyn til massefylde, ikkebionedbrydelighed, modstandsdygtighed over for råd og gennemtrængelighed) var tilgængeligt i tilstrækkelige mængder til retablering af deponeringsanlægget i hele perioden (hovedsageligt cellstof og knust storskrald), behøvede regionen Vallonien ikke at tage stilling til spørgsmålet om, hvilke råmaterialer der skulle bruges som alternativ til affald. Regionen Vallonien har imidlertid anført, at hvis der var opstået et sådant spørgsmål, ville alternative materialer have været til rådighed i tilstrækkelige mængder til retablering af deponeringsanlægget som helhed fra påbegyndelsen af retableringsarbejdet i februar 2009. Regionen Vallonien er af den opfattelse, at ARGEX (et primært materiale bestående af lette kerner af ekspanderet ler, der er fremstillet af naturligt råler, som derefter forarbejdes) og forskellige typer skum (polyurethanskum, ekspanderede polystyrenblokke eller fyldskum) i den foreliggende sag, henset til deres tekniske egenskaber, var fuldt ud egnede til restaurering af deponeringsanlægget, herunder dannelsen af kuplen. Disse materialer var også tilgængelige i tilstrækkelige mængder på markedet. Hvad navnlig angår ARGEX har regionen Vallonien anført, at Belgien har en betydelig produktionskapacitet i Antwerpen på ca. 450 000 m³ om året. I betragtning af de mængder, der er nødvendige for at retablere deponeringsanlægget (anslået i 2003 til ca. 100 000 m³ om året, reduceret til 80 000 m³ og derefter til 70 000 m³ ved arbejdets afslutning), mener regionen, at Renewi kunne have anvendt dette materiale i stedet for cellstof til retablering og nedlukning af anlægget.
- (88) Regionen Vallonien har endvidere forklaret, at et andet alternativt primært materiale, nemlig lavaklipper (pozzolana), også ville have været egnet og tilgængeligt i tilstrækkelige mængder ⁽⁴⁵⁾ som natursten til retablering af deponeringsanlægget. Ifølge regionen er pozzolana et materiale, der ligner ARGEX, og som ofte anvendes til lignende formål (f. eks. byggeri, havearbejder, opfyldning).
- (89) Regionen hævder, at lavaklipper (pozzolana) på grund af deres tekniske egenskaber opfylder de specifikke krav til retablering af deponeringsanlægget (navnlig deres lave massefylde, ikkebionedbrydelighed, modstandsdygtighed over for råd og gennemtrængelighed) og kunne have været et alternativ til anvendelsen af cellstof, hvis dette ikke havde været tilgængeligt i tilstrækkelige mængder. Desuden har regionen gjort gældende, at lavaklipper kunne have været anvendt som et alternativ til knust storskrald til driften af deponeringsanlægget, hvis sidstnævnte ikke havde været til rådighed i tilstrækkelige mængder.

⁽⁴⁵⁾ Ifølge regionen Vallonien kunne lavaklipper (pozzolana) være blevet importeret fra Frankrig og Italien, hvor dette materiale produceres i betydelige mængder. Ifølge oplysningerne fra de vallonske myndigheder har Frankrig en årlig produktionskapacitet på 700 000 ton. Da lavaklipper (pozzolana) og cellstof har en sammenlignelig massefylde, beløber Renewis anslåede behov sig til i alt 651 979 ton over ti år, hvilket er betydeligt lavere end den franske produktionskapacitet, uden at der medregnes noget udbud fra Italien.

4. BEMÆRKNINGER FRA RENEWI

- (90) Ifølge Renewi er betingelserne for at kvalificere en foranstaltning som statsstøtte, nemlig eksistensen af en fordel og foranstaltningens selektive karakter, ikke til stede i den foreliggende sag.
- (91) For så vidt angår det første punkt er Renewi af den opfattelse, at anvendelsen af den nedsatte afgiftssats, der er fastsat i den vallonske lovgivning for nyttiggørelsesoperationer, ikke kan udgøre en uberettiget nedsættelse af selskabets afgiftsbyrde, for så vidt som anvendelsen af cellstof med henblik på at lukke anlægget er i overensstemmelse med de kriterier for nyttiggørelse, der er fastsat i EU-lovgivningen og den vallonske lovgivning (jf. afsnit 4.1). Renewi påpeger således, at cellstof har de tekniske karakteristika, der er nødvendige for denne type operationer, og at anvendelsen af denne type affald har gjort det muligt at undgå at anvende primære materialer med henblik på at bevare naturressourcer (se afsnit 4.3).
- (92) Med hensyn til den manglende selektivitet er Renewi af den opfattelse, at de registrerings- og retableringscertifikater, som blev udstedt til selskabet, ikke blev udstedt på skønsmæssig vis, men blev tildelt efter kontrol af, at den pågældende transaktion var i overensstemmelse med definitionen af »nyttiggørelse« i afgiftsdekretet. Renewi bemærker endvidere, at anvendelsen af forskellige afgiftssatser for nyttiggørelses- og bortskaffelsesoperationer var en del af en generel ordning, der gælder for alle virksomheder, der opfylder kriterierne for de forskellige typer operationer (se afsnit 4.2).

4.1. Drift af deponeringsanlægget og beslutning om nedlukning

- (93) Renewi har i sine bemærkninger anført, at selskabet indgav en ansøgning om en kombineret tilladelse i 2003 med det formål at forme deponeringsanlægget med hældningsgradienter på mindst 3 % efter sætning for at gøre det muligt at retablere anlægget efter nedlukningen ved at sikre opsamling af regnvand og biogas. Denne ansøgning førte til udstedelsen af godkendelsen af 18. december 2003, som blev erstattet af den ministerielle bekendtgørelse af 10. maj 2004 om fastsættelse af betingelserne for drift og lukning af deponeringsanlægget Mont-Saint-Guibert.
- (94) Renewi har opnået flere relaterede registreringer og nyttiggørelsescertifikater siden den 30. november 2005 (se betragtning 49-52) for nyttiggørelse af cellstof og knust storskrald.
- (95) Renewi har forklaret, at fra starten af driften af deponeringsanlægget, som blev godkendt ved den kombinerede tilladelse i 2004, er de affaldsmængder, der blev deponeret på deponeringsanlægget Mont-Saint-Guibert, blevet væsentligt reduceret som følge af de successive forbud mod deponering af visse typer affald på deponeringsanlæg ved den vallonske regerings dekret af 18. marts 2004 ⁽⁴⁶⁾. Dette har ført til en reduktion af mængden af bortskaffet affald fra 223 000 ton i 2009 til ca. 11 000 ton i 2010, navnlig som følge af forbuddet mod deponering af knust storskrald fra husholdninger og bionedbrydeligt organisk affald på deponeringsanlæg fra den 1. januar 2010 ⁽⁴⁷⁾. Dette forbud er en følge af gennemførelsen af direktivet om deponering af affald.
- (96) I betragtning af reduktionen af den mængde affald, der kunne deponeres på deponeringsanlægget, viste det sig, at opfyldningen (inden november 2014) ikke længere kunne sikres inden for den frist, der oprindeligt var fastsat i den kombinerede tilladelse ⁽⁴⁸⁾. Det blev efter en høringsproces, der blev gennemført i slutningen af 2010 og begyndelsen af 2011, besluttet at indstille driften på deponeringsanlægget inden for den fastsatte frist og fortsætte nedlukningsproceduren i artikel 18, stk. 5, i overensstemmelse med de særlige betingelser i den kombinerede tilladelse.

⁽⁴⁶⁾ Se fodnote 39.

⁽⁴⁷⁾ Den vallonske regerings dekret af 18. marts 2004, nævnt i fodnote 37, artikel 2, stk. 7.

⁽⁴⁸⁾ Renewi påpeger, at den kombinerede tilladelse sideløbende med denne betydelige lovgivningsmæssige reduktion af de typer affald, der er godkendt til deponering, øgede den maksimale mængde affald, der er tilladt på deponeringsanlægget Mont-Saint-Guibert. Denne stigning skyldtes vedtagelsen af bekendtgørelsen af 27. februar 2003 om de sektorspecifikke driftsbetingelser for deponeringsanlæg, der pålagde retablering af alle deponeringsanlæg i form af en kuppel for at sikre en mindste hældningsgrad på 3 % efter sætning med henblik på at forårsage tyngdekraftstrømning af regnvand til grøfterne omkring deponeringsanlægget, og det betød, at det var endnu vanskeligere for Renewi at fylde sit deponeringsanlæg i overensstemmelse med kravene i den kombinerede tilladelse og inden for den fastsatte frist.

- (97) Renewi har endvidere understreget, at det videnskabelige udvalg inden beslutningen om at indstille driften på deponeringsanlægget blev anmodet om at undersøge, om det var muligt at reducere den affaldsmængde, der var nødvendig ved nedlukningen af deponeringsanlægget, for at kunne lukke deponeringsanlægget i dets daværende form. Ifølge Renewi anslog det videnskabelige udvalg imidlertid i en rapport af 11. marts 2011, at restmængden af affald, der skulle behandles ved udgangen af 2010, kun kunne reduceres med 76 401 m³. Rapporten begrundede denne beregning med, at det var vanskeligt at ændre profilen for Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget, eftersom det endelige overfladeareal, der blev defineret i 2003, allerede lå så tæt som muligt på kravene til opfyldelse af kriterierne for minimal (3 %) og maksimal (14 %) hældning.
- (98) Under hensyntagen til de affaldsstrømme, som Renewi havde angivet, at de kunne behandle på den ene side, og undersøgelser af den type materiale, der skulle bruges til lukning af anlægget og bestemmelserne i den kombinerede tilladelse på den anden side, fandt den videnskabelige komité i sin udtalelse af 11. marts 2011, at det affald, der kunne deponeres under lukningsproceduren med henblik på at retablere anlægget, primært var cellstof.
- (99) På grundlag af udtalelser fra den videnskabelige komité og i overensstemmelse med betingelserne i den kombinerede tilladelse udstedte miljøministeren den 4. november 2011 efter den afslutningsprocedure, der allerede var indledt for sektor 1, registrering nr. 2011/13/132/3/4 og det tilhørende nyttiggørelsescertifikat med tilladelse til nyttiggørelse af cellstof i en periode på fem år som en del af lukningen af hele Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget.
- (100) Den 6. december 2013 gentog Den Videnskabelige Komité sin udtalelse fra 2011 og understregede, at »den eneste acceptable tekniske løsning er lukningen af deponeringsanlægget med et materiale med identiske tekniske egenskaber — navnlig med hensyn til massefylde — som cellstof. En alternativ løsning ville indebære, at nedlukningen af deponeringsanlægget udsættes i en længere periode, og at efterbehandlingsfasen forlænges«. På baggrund af denne udtalelse fra Den Videnskabelige Komité blev der den 18. august 2015 udstedt en ny registrering og et nyt anvendelsescertifikat nr. 2015/13/223/3/4 for en periode på fem år.
- (101) Renewi understreger, at alle anvendelsescertifikater krævede, at der blev gennemført kvalitetstest for at kontrollere overholdelsen af disse krav. På denne måde blev cellstoffets overholdelse af kravene i registrerings- og retableringscertifikaterne kontrolleret. Renewi har derfor bestridt Kommissionens argument i åbningsafgørelsen om, at registreringerne og certifikaterne ikke gør det muligt at kontrollere, hvad der udgør cellstof, og hvilke egenskaber det skal have.

4.2. Korrekt anvendelse af afgiftsdekretet og bekendtgørelsen om nyttiggørelse fra ministerens side

- (102) Renewi har anført, at afgiftsdekretet fastsætter en reduceret afgiftssats for affaldsnyttiggørelsesoperationer på deponeringsanlæg for alle affaldsbehandlingsvirksomheder, der udfører sådanne operationer.
- (103) Afgiftsdekretets artikel 6, stk. 1, nr. 12, (tidligere 6, stk. 1, nr. 11) bestemmer, at en sats på 0 EUR/ton for perioden 2005-2015 og 20 EUR/ton for perioden fra 2015 og frem finder anvendelse på »anvendelse af affald, der kan nyttiggøres, i deponeringsanlæg som erstatning for produkter eller udstyr, der er nødvendige for drift og retablering af deponeringsanlægget, herunder efterbehandling, i overensstemmelse med driftstilladelsen eller miljøgodkendelsen«.
- (104) Ifølge Renewi fastsætter denne artikel en række objektive og foruddefinerede kriterier, ifølge hvilke enhver virksomhed, som 1) anvender affald, der kan nyttiggøres, i deponeringsanlæg, 2) som erstatning for produkter eller udstyr, 3) der er nødvendige for drift og retablering af deponeringsanlægget, herunder efterbehandling, 4) i overensstemmelse med deponeringsanlæggets driftstilladelse eller miljøgodkendelse, kan drage fordel af den reducerede afgiftssats, der gælder for nyttiggørelsesoperationer. Bilag 1 til bekendtgørelsen om nyttiggørelse indeholder en liste over affald, der automatisk anses for at kunne nyttiggøres. Renewi har imidlertid understreget, at bilag 1 ikke er udtømmende, da det på forhånd er umuligt at opstille en udtømmende liste over alt affald, der kan nyttiggøres. Renewi har endvidere gjort gældende, at artikel 13 i bekendtgørelsen om nyttiggørelse giver ministeren mulighed for ved hjælp af registreringer og certifikater at tillade nyttiggørelse af andet ikkefarligt affald, der ikke er opført i bilag 1. Ifølge Renewi kan dette affald, der er godkendt af ministeren, derfor betragtes som »nyttiggjort« som omhandlet i artikel 6, litra l), nr. 12 (tidligere 11), i afgiftsdekretet af 2007.

- (105) Renewi har anført, at når registreringerne og certifikaterne udstedes, er ministerens afgørelse afgrænset af de forskellige dekreter og bekendtgørelser, der finder anvendelse, og af en række tidligere gennemførte afgørelser og analyser, som begrænser deres beslutningskompetence strengt.
- (106) Renewi påpeger derfor, at ministeren skulle kontrollere, at betingelserne i artikel 3 og 6 i bekendtgørelsen om nyttiggørelse var opfyldt. Hendes afgørelse blev truffet i henhold til artikel 13 i bekendtgørelsen om nyttiggørelse, som bestemmer, at »ministeren kan støtte nyttiggørelse af ikkefarligt affald, der ikke er opført i bilag I, og nyttiggørelse af ikkefarligt affald ud over det, der er fastsat i bilag I til dette dekret, for enhver person, der indgiver en ansøgning om registrering i overensstemmelse med proceduren i dette dekret. Denne registrering er fritaget for den tilladelse, der er omhandlet i artikel 11, stk. 1, i bekendtgørelse af 27. juni 1996 om affald.«
- (107) Renewi har i denne forbindelse anført, at Kommissionen i sin meddelelse om statsstøttebegrebet ⁽⁴⁹⁾ er af den opfattelse, at »den omstændighed, at en afgiftslettelse kræver forudgående administrativ godkendelse, ikke automatisk betyder, at den udgør en selektiv foranstaltning. Det er ikke tilfældet, når en forudgående administrativ tilladelse bygger på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og som er kendt på forhånd, således at de offentlige forvaltningers skønsudøvelse afgrænses. En sådan ordning med forudgående administrativ tilladelse skal ligeledes være baseret på et proceduresystem, der er let tilgængeligt og egnet til at sikre, at en ansøgning om tilladelse behandles objektivt og upartisk inden for en rimelig frist, og afslag på meddelelse af tilladelse skal ligeledes kunne anfægtes under en retslig eller kvasiretlig procedure«.
- (108) For så vidt som ministeren ved vedtagelsen af denne afgørelse var bundet af de forskellige regler, der finder anvendelse i henhold til vallonsk ret, og kun rådede over skønsbeføjelser med hensyn til, hvilken type affald der var tilladt til nyttiggørelse, og da denne skønsbeføjelse var afgrænset af på forhånd fastlagte, objektive og ikkediskriminerende videnskabelige undersøgelser og kriterier, betød nødvendigheden af at indhente en administrativ tilladelse for at kunne drage fordel af den afgiftssats, der finder anvendelse på nyttiggørelsesoperationer, ikke, at godkendelsesforanstaltningerne var selektive.
- (109) Renewi har endvidere anført, at selskabet skulle indgive en ansøgning til ministeren ledsaget af »alle de dokumenter, der er nødvendige for at fastslå produktionsforholdene, affaldets egenskaber og de pågældende anvendelsesmetoder«. Indgivelsen af disse ansøgninger var i lighed med alle ansøgninger om godkendelse af Mont-Saint-Guibert-anlægget baseret på udtalelser fra den videnskabelige komité, der var sammensat af uafhængige eksperter. Disse udtalelser udgør nærmere bestemt en ramme for ansøgninger om tilladelse og ministerens afgørelser om udstedelse af tilladelser med henblik på at sikre, at de i videst muligt omfang er i overensstemmelse med resultaterne af de gennemførte konsekvens- og miljøvurderinger i betragtning af de geotekniske vanskeligheder, som lokaliteten frembyder. Det var således altid på grundlag af disse forskellige informationskilder, navnlig udtalelser fra det videnskabelige udvalg af 23. juni 2005, 28. marts 2006, 11. marts 2011 og 6. december 2013, der fremgik af ansøgningerne, at ministeren udstedte registrerings- og nyttiggørelscertifikaterne.
- (110) Desuden indeholder alle disse godkendelsesafgørelser en »brugervejledning«, der beskriver produktionsforholdene, kendetegnene og anvendelsesmetoderne for det affald, der er godkendt til nyttiggørelse. Endelig fremgår det af alle anvendelsescertifikater, at der skal foretages kvalitetstest af det affald, der er godkendt til nyttiggørelse, for at kontrollere, om de krævede egenskaber er opfyldt.
- (111) Renewi er således af den opfattelse, at registreringerne og certifikaterne blev udstedt i overensstemmelse med de gældende regler, og at ministeren ikke havde nogen skønsbeføjelse. Renewi har derfor gjort gældende, at de omhandlede foranstaltninger ikke udgør individuelle foranstaltninger, men snarere er foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til en generel ordning, hvis selektivitet ikke blot kan formodes og skal bevises.

⁽⁴⁹⁾ Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1).

- (112) Endelig har Renewi henvist til eksemplet med BEP Environnement, der blev registreret i 2008 i henhold til artikel 13 i bekendtgørelsen om nyttiggørelse, og som gjorde det muligt for selskabet at udføre operationer til nyttiggørelse af »knust, stort, ufarligt affald« på deponeringsanlægget i Happe-Chapois med henblik på at udføre det arbejde, der er nødvendigt for permanent at installere den kuppel, der er fastsat i virksomhedens driftstilladelse. I betragtning af behovet for en kuppel af en vis højde for at opnå en gennemsnitlig resterende hældningsgrad på mindst 3 % og den omstændighed, at det var umuligt for operatøren at nå det niveau, der var nødvendigt under driften som følge af ikrafttrædelsen af den vallonske regerings bekendtgørelse af 18. marts 2004 om forbud mod deponering af visse former for affald, udstedte den vallonske minister en registrering til BEP Environnement, der var nødvendig for at påbegynde nyttiggørelsesoperationer med henblik på retablering af anlægget.

4.3. Årsagerne til, at Renewi hovedsagelig anvendte cellstof til påfyldning

- (113) Renewi har anført, at de undersøgelser, der er foretaget med henblik på at give tilladelse til driften af Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget, omfattede en særlig undersøgelse af muligheden for at anvende »materialer af høj kvalitet« til deponeringsoperationer, der gennemføres i forbindelse med nedlukningsproceduren for anlægget som omhandlet i artikel 13 i direktivet om deponering af affald. Denne mulighed var imidlertid blevet kasseret for at bevare primære materialer ved at bruge affald i stedet. Ifølge Renewi var muligheden for at skabe en kuppel ved hjælp af andre materialer end affald blevet nævnt, men den blev meget hurtigt kasseret, fordi det var indlysende, at materialer ville gå til spilde som følge heraf. Renewi er af den opfattelse, at formålet med operationerne ikke var at erstatte en type affald med en anden, eftersom affald, når den kombinerede tilladelse udløb, ikke længere var tilladt til deponering. Renewi har gjort gældende, at det affald, der blev nyttiggjort på deponeringsanlægget, erstattede materialer af høj kvalitet — som skulle have været anvendt i stedet for affald — snarere end andre typer affald, som på daværende tidspunkt ikke måtte komme ind på deponeringsanlægget. Betingelsen om substitution af materialer med henblik på at bevare naturressourcer, som anses for at være afgørende for nyttiggørelsesoperationer i henhold til EU-retten, er således klart opfyldt i den foreliggende sag.
- (114) Renewi har gjort gældende, at det videnskabelige udvalg har valgt cellstof som det vigtigste materiale til opfyldning af deponeringsanlægget (ud over knust storskrald på restbasis, som forklaret i afsnit 3.1 og 3.2) af tekniske årsager, der vedrører miljømålene i den kombinerede tilladelse, og på grund af dets tilgængelighed i tilstrækkelige mængder, dets massefylde og gennemtrængelighed.
- (115) Derfor blev der anvendt cellstof for at sikre, at kuplen havde den krævede højde og hældningsgrad. Dette affald havde særlige karakteristika, der gjorde det muligt at opfylde dette mål: i) meget lav massefylde (0,4 ton/m³ på det tidspunkt, hvor det blev deponeret på deponeringsanlægget, og 0,6 ton/m³ efter sætning) ii) ikkebionedbrydelighed og ingen risiko for at forårsage nedbrydningsreaktioner i affaldet samt iii) gennemtrængelighed.
- (116) Renewi har endvidere anført, at materialenyttiggørelse, der er anerkendt som en metode til nyttiggørelse af affald i sig selv, i den kombinerede tilladelse og tidligere i afgiftsdekretet blev betragtet som den mest fordelagtige løsning for miljøet med henblik på at gennemføre den nødvendige retablering af deponeringsanlægget.
- (117) Ifølge Renewi var det omhandlede brændbare og ikkebionedbrydelige cellstof ikke egnet til forbrænding eller som brændsel i en cementovn og kunne derfor ikke være blevet forbrændt med henblik på energiproduktion (jf. betragtning 54). For så vidt angår de få andre forbrændingsanlæg, som kunne have været villige til at acceptere en vis (begrænset) mængde cellstof med en så høj nedre brændværdi, kunne ingen af dem have udgjort et gyldigt alternativ af årsager, f.eks. vedrørende klorsammensætningen i det pågældende cellstof eller på grund af afstanden mellem disse forbrændingsanlæg og cellstof-produktionsstedet.
- (118) Renewi påpeger også, at cellstof har en nedre brændværdi, der er alt for lav til, at cellstof kan anvendes i en cementovn. Dette skyldes, at affald for at blive accepteret i en cementovn generelt skal have en nedre brændværdi på ca. 17 000-18 000 kJ/kg.

- (119) Da det cellstof, der anvendes på Mont-Saint-Guibert-anlægget, ikke er beregnet til at blive brændt i et forbrændingsanlæg eller i cementovne, undergår det ingen forbehandling for så vidt angår dets klor sammensætning. For at opfylde de miljøforpligtelser, der er pålagt dem — navnlig med hensyn til mængden af klor i de dampe, der frigives fra forbrændingsanlæg eller cementovne — fastsætter disse typer anlæg maksimale niveauer for klorindhold, over hvilke affald ikke accepteres. Disse niveauer er generelt fastsat til ca. 0,8-1 %. Dette maksimumsindhold af klor kan kun opnås ved at underkaste affaldet en særlig forbehandling til dette formål. Da dette ikke er tilfældet for det cellstof, der blev genvundet på Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget, hævder Renewi, at det i modsætning til klagerens påstand ikke kunne anvendes i et forbrændingsanlæg eller en cementovn. Renewi konkluderer derfor, at cellstoffet ikke kunne have været anvendt til energidnyttelse, og at der ikke findes alternative anvendelser af cellstoffet, som i højere grad ville være i overensstemmelse med affaldshierarkiet.

5. VURDERING AF DEN PÅSTÅEDE STØTTEFORANSTALTNING

5.1. Fravær af støtte

- (120) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«. For at en foranstaltning kan kvalificeres som støtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal alle betingelserne i denne bestemmelse være opfyldt ⁽⁵⁰⁾.

5.1.1. Statsmidler og tilregnelser til staten

- (121) Ifølge Domstolens retspraksis kan kun fordele, der ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler, udgøre statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Desuden skal disse fordele kunne tilregnes staten.
- (122) I den foreliggende sag har overførslen af statsmidler form af et tab af skatteindtægter, for så vidt som de anvendelses-certifikater, som de vallonske myndigheder har udstedt, angiveligt med urette, gjort det muligt for Renewi at drage fordel af en nedsat regional afgiftssats på deponering af affald i stedet for den fulde sats, der normalt finder anvendelse.
- (123) Det skal afgøres, om den pågældende foranstaltning kan tilregnes medlemsstaten.
- (124) For at vurdere, om en foranstaltning kan tilregnes staten, skal det ifølge retspraksis undersøges, om de offentlige myndigheder var involveret i vedtagelsen af denne foranstaltning ⁽⁵¹⁾.
- (125) Det skal for det første bemærkes, at afgiftsdekretet er en retsakt, der er vedtaget af de vallonske myndigheder, og det samme gælder indrømmelsen af afgiftsnedsættelsen. På samme måde er de successive registreringer med henblik på nyttiggørelse og tildelingen til Renewi af de tilhørende anvendescertifikater baseret på en afgørelse truffet af den vallonske miljøminister. Det må derfor fastslås, at den pågældende foranstaltning kan tilregnes staten.
- (126) I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at foranstaltningen sandsynligvis vil have frataget staten statsmidler, og at foranstaltningerne kan tilregnes staten.

5.1.2. Ingen fordel

- (127) Ifølge Domstolens faste retspraksis betragtes foranstaltninger, der uanset deres form direkte eller indirekte kan begunstige visse virksomheder, eller som skal betragtes som en økonomisk fordel, som den begunstigede virksomhed ikke ville have opnået under normale markedsvilkår, som statsstøtte ⁽⁵²⁾.

⁽⁵⁰⁾ Se Domstolens dom af 2. september 2010, Kommissionen mod Deutsche Post, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis.

⁽⁵¹⁾ Se Domstolens dom af 19. december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 17 og 18.

⁽⁵²⁾ Se den i fodnote 42 nævnte dom, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis. Domstolens dom af 9. oktober 2014, Navantia, S.A., C-522/13, ECLI:EU:C:2014:2262, præmis 21.

- (128) Begrebet økonomisk fordel omfatter reduktioner af den normale skattebyrde, der påvirker en virksomheds budget. På den anden side giver en skatteafgørelse ikke nogen fordel, hvis skatteyderen betaler de skatter, der normalt skal betales i henhold til den korrekte anvendelse af de (nationale og internationale) regler, der er tale om.
- (129) Den vallonske afgiftsbekendtgørelse fra 2007 fastsætter forskellige afgifter for deponering af affald afhængigt af den anvendte affaldsbehandlingsmetode. Nyttiggørelse af affald er derfor underlagt en gunstigere afgiftssats end behandlingsmetoder, der er mere skadelige for miljøet og folkesundheden, såsom bortskaffelse af affald.
- (130) Med henblik på at træffe afgørelse om, hvorvidt Renewi er blevet indrømmet en fordel som følge af anvendelsen af denne nedsatte afgiftssats, er det nødvendigt at fastlægge klassificeringen af den omhandlede transaktion i lyset af definitionerne i den gældende EU-lovgivning og de præciseringer, der følger af Domstolens praksis.

5.1.3. Nyttiggørelse af affald

- (131) Materialenyttiggørelses- og opfyldningsoperationer er defineret i affalddirektivet (se betragtning 21 og 22).
- (132) Bilag I og II til nævnte direktiv opregner også de operationer, der kan klassificeres som henholdsvis bortskaffelse og nyttiggørelse. Domstolen har henvist til direktivets bestemmelser om, at disse eksempler ikke er udtømmende, og at når en affaldsbehandlingsoperation ikke kan henføres til nogen af de operationer eller kategorier af operationer, der er anført i bilag I og II til førnævnte direktiv, alene på grundlag af ordlyden af de pågældende operationer, skal den klassificeres fra sag til sag i lyset af direktivets mål og definitioner. Det skal derfor afgøres, om hovedformålet med den pågældende operation er at nyttiggøre affald, der erstatter andre materialer, som kunne have været anvendt.
- (133) Som nærmere beskrevet i betragtning 27-32 skal en operation opfylde to betingelser for at kunne kvalificeres som en nyttiggørelsesoperation: i) en bevaringsbetingelse og ii) en egnethedsbetingelse.
- (134) De to typer cellstof (brændbart og ikkebionedbrydeligt cellstof), der anvendes til både deponeringssektor 1 og sektor 2-8 i henhold til deres registrering som ikkefarligt affald i henhold til den vallonske regerings bekendtgørelse af 10. juli 1997 (se betragtning 53 og 148), vil blive behandlet samlet med henblik på at analysere bevarelses- og egnethedsbetingelserne. Knust storskrald, der kun blev anvendt til nyttiggørelse i 2009, vil også blive analyseret i lyset af disse to betingelser.
- (135) Det affald, der anvendtes til indkapslingsfasen i overensstemmelse med registreringen i 2016 (se betragtning 71), svarer til det affald, der er nævnt i bilag 1 til bekendtgørelsen om nyttiggørelse, og anses derfor de facto for at kunne nyttiggøres (i modsætning til affald, for hvilket der skal anmodes om et ad hoc-certifikat, såsom de to ovennævnte typer cellstof).
- (136) Selv om klagen blev indgivet den 18. september 2015 og vedrørte registreringer af nyttiggørelse af affald og anvendelsescertifikater, som Renewi havde opnået inden denne dato, vil Kommissionen i sin analyse også tage hensyn til de registreringer og certifikater, der efterfølgende er udstedt til Renewi.

5.1.3.1. Bevaringsbetingelse

- (137) Ifølge Domstolen er det væsentligste kendetegn ved en nyttiggørelsesoperation, at dens hovedformål er, at affaldet tjener et nyttigt formål ved at erstatte andre materialer, der skulle have været anvendt til dette formål, hvorved naturressourcer bevares.
- (138) Bevarelse af naturressourcer skal være hovedformålet med nyttiggørelsesoperationen. Når en bevarelse af naturressourcer 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.

- (139) Ifølge Domstolen skal det derfor undersøges, om den pågældende operation ville være blevet gennemført, selv om der ikke var noget affald til rådighed, i hvilket tilfælde det ville have været nødvendigt at anvende andre materialer.
- (140) Kommissionen har for det første anført, at det fremgår af parternes bemærkninger, at den kombinerede tilladelse af miljøbeskyttelseshensyn krævede, at Renewi gennemførte nyttiggørelsesoperationer med henblik på retablering af sektor 1 på Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget (jf. betragtning 47). Renewi anmodede derfor om og fik flere certifikater (se betragtning 49-52).
- (141) For så vidt angår sektor 2-8 gav den kombinerede tilladelse af 10. maj 2004 oprindeligt Renewi mulighed for at drive disse sektorer (se betragtning 47). Kommissionen påpeger imidlertid, at Renewi efter beslutningen om at lukke anlægget i overensstemmelse med kravene i den kombinerede tilladelse og på grundlag af anbefalingerne fra det videnskabelige udvalg i dens rapport af 11. marts 2011 fra 2011 var retligt forpligtet til at lukke og retablere Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget som helhed for sektor 1-8 (jf. betragtning 65-72).
- (142) Kommissionen bemærker derfor, at den vallonske lovgivning kræver, at af kuplens hældning ikke må overstige den højde, der er fastsat i den kombinerede tilladelse, og at den ikke må være mindre end 3 %. Tilladelsen til Renewi fastsætter en maksimal højde på 161 m og en mindste hældningsgrad på 3 % (højest 14 %). Hvis det viser sig umuligt at nå denne højde, er Renewi på de betingelser, der er fastsat i tilladelsen, forpligtet til at fylde deponeringsanlægget med materialer, der opfylder betingelserne og karakteristikaene for affald, der kan nyttiggøres, i overensstemmelse med bekendtgørelsen om nyttiggørelse. Som følge af de på hinanden følgende forbud mod deponering af visse typer affald ved den vallonske regerings dekret af 18. marts 2004 (jf. betragtning 59 og 62), som gjorde det umuligt at fylde deponeringsanlægget inden for de frister, der oprindeligt var fastsat i den kombinerede tilladelse, blev det besluttet at indstille driften på deponeringsanlægget. Anvendelsen af cellstof var desuden begrundet i, at det var teknisk umuligt at lukke anlægget med den eksisterende affaldsmængde (jf. betragtning 68).
- (143) Retableringen af anlægget (etablering af kuplen og indkapslingen) (jf. betragtning 69 og 71) skulle derfor under alle omstændigheder have fundet sted som følge af disse lovgivningsmæssige forpligtelser, selv om der ikke var adgang til egnet affald i tilstrækkelige mængder til formålet.
- (144) Derfor blev der kun anvendt cellstof og knust storskrald til at retablere deponeringsanlægget, selv om det ville have været muligt at anvende andre materialer, der fandtes på det pågældende tidspunkt, og som var til rådighed i tilstrækkelige mængder. Disse materialer, såsom ekspanderet ler, forskellige typer skum og lavaklipper (se betragtning 87-89) var i overensstemmelse med de specifikke krav til retablering af deponeringsanlægget.
- (145) Kommissionen konkluderer derfor på baggrund af ovenstående, at bevaringsbetingelsen er opfyldt i den foreliggende sag.

5.1.3.2. Egnethedsbetingelse

- (146) Ifølge Domstolen kan en operation kun kvalificeres som en nyttiggørelsesoperation, hvis det anvendte affald ifølge den nyeste videnskabelige og tekniske viden er egnet til dette formål.
- (147) I overensstemmelse med direktivet om deponering af affald (se betragtning 32) er inert og ikkefarligt affald egnet til at udføre terrænregulerings- eller retableringsarbejde. Desuden bekræfter affaldsdirektivets artikel 3, nr. 17a, at ikkefarligt affald også er egnet til opfyldning (jf. betragtning 33).
- (148) Kommissionen bemærker, at de vallonske myndigheder og Renewi har bekræftet, at cellstoffet ikke udgjorde farligt affald i overensstemmelse med betingelserne i den vallonske regerings bekendtgørelse af 10. juli 1997 om klassificering af affald og i hver af de registreringer og certifikater, der blev udstedt til Renewi. Affaldets ikkefarlige karakter (se betragtning 53) er derfor i overensstemmelse med artikel 13 i bekendtgørelsen om nyttiggørelse en forudsætning for anvendelse af affald til nyttiggørelsesformål (se betragtning 18).

- (149) Selv om de vallonske myndigheder har anerkendt, at cellstof ikke kan anses for inert affald i snæver forstand, fremgår det af de oplysninger, som parterne har fremlagt, at dette affald i det foreliggende tilfælde og med hensyn til dets faktiske anvendelse har flere af de egenskaber, der findes i inert affald. Det er således ikke sandsynligt, at cellstof antændes som følge af dets anvendelse til opfyldning af anlægget (se betragtning 84 og 117-119).
- (150) Kommissionen konkluderer derfor på baggrund af ovenstående, at cellstof under sagens særlige omstændigheder kan betragtes som egnet affald, og at egnedetskriteriet er opfyldt. For så vidt angår storskrald, der blev anvendt i perioden fra februar 2009 til december 2009, er Kommissionen ligeledes af den opfattelse, at dette affald i det foreliggende tilfælde kan anses for at opfylde egnedetsbetingelsen, for så vidt som det har de tekniske karakteristika, der er nødvendige for at retablere deponeringsanlægget, nemlig lav massefylde, ikkebionedbrydelighed og tilgængelighed i tilstrækkelige mængder (jf. betragtning 85).
- (151) På baggrund af ovenstående finder Kommissionen, at de vallonske myndigheder korrekt har kvalificeret de omhandlede operationer som nyttiggørelsesoperationer i affaldsdirektivets forstand, nærmere bestemt definitionen af en opfyldningsoperation i direktivets artikel 3, nr. 17a, og korrekt har anvendt den deraf følgende nedsatte afgiftssats i overensstemmelse med den relevante vallonske lovgivning. Kommissionen konkluderer derfor, at den pågældende foranstaltning ikke giver Renewi en fordel.

5.1.4. Manglende selektivitet

- (152) Kommissionen bemærker, at den klage, der er indgivet i den foreliggende sag, ikke vedrører den vallonske regionale afgiftsordning for deponering af affald i sin helhed, men kun dens anvendelse på det konkrete tilfælde af de operationer, der udføres på Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget, på grundlag af de tilhørende registreringer og anvendelsescertifikater, som regionen Vallonien successivt har tildelt Renewi.
- (153) Afgiftsforanstaltningernes selektivitet vurderes ved hjælp af en tretrinsanalyse: i) for det første skal referencesystemet identificeres. ii) for det andet er det nødvendigt at fastslå, om en given foranstaltning udgør en undtagelse inden for dette system, for så vidt som den sonderer mellem økonomiske aktører, der i lyset af systemets iboende formål befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation. iii) for det tredje skal det undersøges, om undtagelsen er begrundet i referencesystemets art eller generelle opbygning.
- (154) Referencesystemet består af et sammenhængende regelsæt, der — på grundlag af objektive kriterier — finder generel anvendelse på alle virksomheder, der er omfattet af dets anvendelsesområde som defineret i dets formål. Når det gælder afgifter, er referencesystemet baseret på elementer som afgiftsgrundlaget, de afgiftspligtige personer, den afgiftspligtige begivenhed og afgiftssatserne. Referencesystemet er derfor i princippet selve afgiften ⁽⁵³⁾.
- (155) I den foreliggende sag er referencesystemet afgiften på nyttiggørelse af affald på deponeringsanlæg, således som den følger af reglerne i afgiftsdekretet af 22. marts 2007, bekendtgørelsen af 19. juni 2015 om ændring heraf og bekendtgørelsen om nyttiggørelse. Dette system er baseret på følgende faktorer:
- a) afgiftssatsen er 0 EUR/ton, erstattet af 20 EUR/ton i henhold til dekretet af 19. juni 2015
 - b) satsen anvendes på affald, der kan nyttiggøres, og som anvendes på deponeringsanlæg
 - c) den afgiftspligtige person er operatøren af deponeringsanlægget.
- (156) De faktorer, der er nævnt i betragtning 134, er objektive kriterier. Desuden er de i overensstemmelse med formålet med afgiften på nyttiggørelse af affald på deponeringsanlæg. Navnlig sonderer den vallonske retsorden, ligesom EU's lovramme for affald, mellem bortskaffelse af affald og nyttiggørelse af affald. Den vallonske lovgivning fastsætter to forskellige afgiftssatser for disse to forskellige typer operationer, der kan udføres på deponeringsanlæg. For at fremme anvendelsen af nyttiggørelsesoperationer er afgiftssatsen for nyttiggørelsesoperationer mere gunstig end den, der gælder for bortskaffelsesoperationer.

⁽⁵³⁾ Meddelelse om begrebet statsstøtte, anført i fodnote 49, artikel 133-134.

- (157) Anvendelsen af satsen på 0 EUR/ton og fra juli 2015 20 EUR/ton for affald, der kan nyttiggøres, og som anvendes i deponeringsanlæg, er en generel foranstaltning, som sandsynligvis vil finde anvendelse på enhver virksomhed, der udfører en aktivitet i forbindelse med affaldshåndtering som omhandlet i artikel 6, stk. 1, nr. 12 (tidligere 11) i afgiftsdekretet. Denne foranstaltning fastsætter generelt og abstrakt en reduceret sats for affald, der kan nyttiggøres, og som anvendes på deponeringsanlæg som erstatning for produkter eller udstyr, der er nødvendige for drift og genopretning af deponeringsanlægget, herunder efterbehandling, i overensstemmelse med driftstilladelsen eller miljøgodkendelsen. Denne sats medfører ikke forskelle mellem erhvervsdrivende, som i lyset af systemets iboende formål befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, eftersom en operatør af deponeringsanlæg, som anvender affald, der kan nyttiggøres, i forbindelse med en nyttiggørelsesoperation, ikke — hvad angår systemets iboende formål, navnlig at fremme forebyggelse og nyttiggørelse af affald i regionen Vallonien — befinder sig i samme situation som en operatør, der varetager bortskaffelse af affald.
- (158) Anvendelsen af den nedsatte afgiftssats på driften af Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget er i overensstemmelse med den gældende afgifts- og miljølovgivning, som er i overensstemmelse med affaldshierarkiet og ikke er resultatet af en diskretionær afgørelse truffet af den kompetente vallonske minister. Kommissionen bemærker derfor på grundlag af parternes oplysninger, at ministerens beslutninger om kvalificeringen af en operation som nyttiggørelse eller bortskaffelse er strengt afgrænsede og indgår i en løbende administrativ proces, hvorunder kriterierne for, hvad der kan udgøre nyttiggørelse, vurderes. Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at kvalificeringen på ingen måde er subjektiv, idet den er underlagt streng overholdelse af de gældende regler og er baseret på objektive og gennemsigtige kriterier, der er fastlagt på forhånd i de forskellige dekreter og bekendtgørelser, der finder anvendelse (jf. betragtning 105-111).
- (159) Kommissionen konkluderer derfor, at den påståede støtteforanstaltning ikke er selektiv.

6. KONKLUSIONER

- (160) Kommissionen konkluderer, at den pågældende foranstaltning, dvs. anvendelsen på Renewis aktiviteter på Mont-Saint-Guibert-deponeringsanlægget af den nedsatte sats for nyttiggørelsesoperationer i stedet for den fulde sats, der gælder for bortskaffelsesoperationer, ikke udgør statsstøtte —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Regionen Valloniens foranstaltning til fordel for Renewi, der er beskrevet i betragtning 7-10 i denne afgørelse, udgør ikke støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Belgien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 3. marts 2023.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen