



2023/2390

10.10.2023

**KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2023/2390**

**av den 3 mars 2023**

**om åtgärd SA.43147 (2020/C) (f.d. 2019/NN) –**

**Belgien – Klagomål avseende regionen Valloniens beviljande av påstått olagligt statligt stöd till  
Renewi**

*[delgivet med nr C(2023) 1419]*

**(Endast den franska texten är giltig)**

**(Text av betydelse för EES)**

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar <sup>(1)</sup> ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

**1. FÖRFARANDE**

- (1) Den 18 september 2015 ingavs ett klagomål till kommissionen mot ett påstått statligt stöd som regionen Vallonien hade beviljat företaget Renewi Valorisation & Quarry (tidigare känt som *Shanks* <sup>(2)</sup>), nedan kallat *Renewi* för driften av deponianläggningen i Mont-Saint-Guibert (*C.E.T. Mont-Saint-Guibert*) i Belgien. Den berörda stödåtgärden påstods vara en följd av att en nedsatt skattesats, på grundval av registreringar för återvinning av avfall och användarintyg som de vallonska myndigheterna beviljat, har tillämpats för verksamhet som i själva verket utgjort bortskaffande av avfall och följaktligen borde ha omfattats av den normala skattesatsen för bortskaffande av avfall i deponier.
- (2) Genom en skrivelse av den 6 februari 2020 underrättade kommissionen Belgien om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt avseende detta stöd.
- (3) Kommissionens beslut att inleda förfarandet har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* <sup>(3)</sup>. Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med sina synpunkter på stödet i fråga.
- (4) Kommissionen mottog synpunkter från regionen Vallonien den 14 april, den 18 maj, den 6 augusti och den 17 december 2020, den 3 maj 2021 och den 17 maj 2022 samt från Renewi den 1 juli 2020. Kommissionen vidarebefordrade de synpunkter som inkommit från Renewi till regionen Vallonien den 10 juli 2020.
- (5) På begäran av regionen Vallonien hölls två möten, den 22 oktober och den 12 november 2020. Företrädare för generaldirektoratet för konkurrens, generaldirektoratet för miljö, Renewi och regionen Vallonien deltog i dessa möten.
- (6) Inga ytterligare synpunkter inkom från tredje parter, medlemsstater eller den klagande.

<sup>(1)</sup> EUT C 187, 5.6.2020, s. 35.

<sup>(2)</sup> Efter Shanks Netherlands Holdings B.V:s förvärv av Van Gansewinkel Groep B.V. 2017 fick Shanks Group plc benämningen Renewi plc. Renewi Valorisation & Quarry är en del av gruppen Renewi plc. Klagomålet avser således påstått olagligt stöd till Renewi, eftersom Renewi övertog Shanks ekonomiska verksamhet.

<sup>(3)</sup> Se fotnot 1.

## 2. DETALJERAD BESKRIVNING AV DEN PÅSTÅDDA STÖDÅTGÄRDEN

### 2.1 Benämning på och beskrivning av den påstådda stödåtgärden

- (7) Eftersom den åtgärd som undersöks redan på ett detaljerat sätt har beskrivits i beslutet om att inleda förfarandet <sup>(4)</sup> återges beskrivningen i föreliggande beslut bara i den utsträckning som är nödvändig.
- (8) Enligt den klagande består den berörda åtgärden i att en nedsatt skattesats har tillämpats för bortskaffande av visst avfall vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert från och med 2005, trots att bortskaffandet av detta avfall i princip borde ha omfattats av en högre skattesats.
- (9) Klagomålet i förevarande fall avser inte den vallonska regionalskatten på bortskaffande av avfall i deponier som sådan, utan dess tillämpning på den särskilda verksamhet som bedrivits vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert på grundval av registreringar för återvinning av avfall och tillhörande användarintyg som de vallonska myndigheterna successivt beviljade mellan åren 2005 och 2015. Enligt den klagande beror stödet till företaget på att dess verksamhet felaktigt kategoriserats som återvinning, vilket lett till en avsevärd minskning av den regionalskatt som tagits ut. Enligt den klagande motsvarar det påstådda stödet skillnaden mellan den fulla regionala skattesats som gäller för bortskaffningsförfaranden och den nedsatta skattesats som gäller för återvinningsförfaranden och som tillämpats för Renewis bortskaffande av visst avfall vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert. Renewi har således omfattats av en lägre skattesats än den som gäller för bortskaffande, motsvarande 0 EUR per ton och, från och med 2015, 20 EUR per ton (se skälen 12 och 13).
- (10) Den klagande hävdar att det pris för avfallsbehandling som tas ut av avfallsproducenter omfattar alla kostnader för förbehandling och behandling (t.ex. förbränning eller bortskaffande) samt de skattebelopp som det företag som behandlar avfallet är skyldigt att betala till regionen Vallonien. Renewi påstås således kunna erbjuda producenter av fluffmassa <sup>(5)</sup> ett särskilt attraktivt pris för bortskaffande av sitt avfall vid deponianläggningen jämfört med det pris som konkurrenterna tar ut vid andra deponi- eller förbränningsanläggningar. Den klagande gör dessutom gällande att den vallonska miljöministerns beslut om registreringar för återvinning och beviljande av relevanta intyg fattats på grundval av skönsmässiga bedömningar.

### 2.2 Tillämplig nationell skattelagstiftning

- (11) Skatten på bortskaffande av avfall i deponier regleras genom ett skattedekret av den 22 mars 2007 <sup>(6)</sup> om förebyggande och återvinning av avfall i regionen Vallonien, som trädde i kraft den 1 januari 2008.
- (12) I 2007 års skattedekret föreskrivs högre skattesatser för behandlingsmetoder som är mer skadliga för miljön och folkhälsan, såsom bortskaffande, och förmånligare skattesatser för mindre skadliga behandlingsmetoder, såsom återvinning.
- (13) I artikel 6.1.11 i 2007 års skattedekret föreskrivs en skattesats på 0 EUR per ton <sup>(7)</sup> för återvinningsbart avfall som används i deponier som ersättning för produkter eller utrustning som behövs för driften och restaureringen av deponin, i enlighet med drifts- eller miljötillståndet. De normala skattesatserna för icke återvinningsbart avfall ökade gradvis från 35 EUR per ton till 100 EUR per ton mellan 2007 och 2017 <sup>(8)</sup>.

<sup>(4)</sup> Se skälen 6–57 i beslutet om att inleda förfarandet.

<sup>(5)</sup> Fluffmassa är en produkt från förbehandling av avfall där vissa material (t.ex. metaller) återvinns och restprodukter krossas och silas. Efter denna förbehandling är de återvunna materialen fluffmassa, som främst består av plast.

<sup>(6)</sup> Belgiens officiella kungörelseorgan av den 24 april 2007, s. 21883. Innan 2007 års dekret antogs reglerades beskattningen av avfall genom dekretet av den 25 juli 1991 om beskattning av avfall i regionen Vallonien.

<sup>(7)</sup> Denna skattesats på 0 EUR per ton gällde under den period som omfattas av åtgärden, dvs. 2005–2015.

<sup>(8)</sup> Se skäl 57 i beslutet om att inleda förfarandet.

- (14) Genom ett dekret av den 19 juni 2015 <sup>(9)</sup> ersattes skattesatsen på 0 EUR per ton för återvinningsförfaranden med en skattesats på 20 EUR per ton.

### 2.3 Tillämplig vallonsk miljölagstiftning

- (15) Avfallshanteringen i Vallonien regleras genom ett avfallsdekret av den 27 juni 1996. Syftet med dekretet är att skydda miljön och människors hälsa från alla skadliga effekter av avfall. I artikel 1 i dekretet fastställs principen om en avfallshierarki i den vallonska rättsordningen.
- (16) På grundval av 1996 års avfallsdekret antog regionen Vallonien förordningen av den 14 juni 2001 om återvinning av visst avfall <sup>(10)</sup> (*förordningen om återvinning av avfall*). Bilaga 1 till nämnda förordning innehåller en förteckning över avfall som på förhand anses vara återvinningsbart. I bilagan anges det material som ska återvinnas, oavsett om användningen av materialet kräver ett intyg eller inte, samt de omständigheter under vilka avfallet återvinns, avfallets egenskaper och återvinningsmetoderna.
- (17) Genom ett dekret av den 10 maj 2012 <sup>(11)</sup> införlivade regionen Vallonien Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG <sup>(12)</sup> om avfall (*avfallsdirektivet*). I dekretet definieras "bortskaffande" som varje förfarande som inte utgör återvinning, även om förfarandet sekundärt leder till regenerering av ämnen eller utvinning av energi. "Återvinning" definieras som varje förfarande vars främsta resultat är avfall som har ett nyttigt ändamål, genom att det antingen vid anläggningen eller i samhället i stort ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte eller förbereds för detta syfte.
- (18) I artikel 13 i förordningen om återvinning av avfall föreskrivs att annat icke-farligt avfall, som inte ansågs vara återvinningsbart när förordningen antogs, får återvinnas förutsatt att ministerns tillståndsbeslut anger produktionsförhållandena, egenskaperna hos och användningsmetoderna för detta avfall samt, i förekommande fall, ett användarintyg. I artikeln föreskrivs att varje ansökan om återvinning av farligt avfall ska avslås.

### 2.4 Tillämplig europeisk miljölagstiftning

#### 2.4.1 Begreppen bortskaffande och återvinning i EU-lagstiftningen

- (19) Begreppen "bortskaffande av avfall", "återvinning" och "resursåtervinning" definieras i avfallsdirektivet.
- (20) "Återvinning" innebär "varje förfarande vars främsta resultat är avfall som har ett nyttigt ändamål, genom att det antingen vid anläggningen eller i samhället i stort ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte eller förbereds för detta syfte" <sup>(13)</sup>.
- (21) I avfallsdirektivet definieras "resursåtervinning" som "alla former av återvinning förutom energiåtervinning och upparbetning till material som ska användas som bränsle eller annan energikälla". Det inkluderar bl.a. "förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och återfyllnad" <sup>(14)</sup>.

<sup>(9)</sup> Artikel 2 i dekret av den 19 juni 2015 om ändring av skattedekret av den 22 mars 2007 om förebyggande och återvinning av avfall i regionen Vallonien, Belgiens officiella kungörelseorgan av den 30 juni 2015, s. 37691, som är tillämpligt sedan den 1 juli 2015.

<sup>(10)</sup> Förordning av den 14 juni 2001 om återvinning av visst avfall, Belgiens officiella kungörelseorgan av den 10 juli 2001, s. 23859.

<sup>(11)</sup> Förordning om införlivande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, Belgiens officiella kungörelseorgan av den 29 maj 2012, s. 30502, finns på [https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/05/29\\_1.pdf#Page46](https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/05/29_1.pdf#Page46).

<sup>(12)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 22.11.2008, s. 3).

<sup>(13)</sup> Artikel 3.15 i avfallsdirektivet.

<sup>(14)</sup> Artikel 3.15a i avfallsdirektivet.

- (22) "Återfyllnad" definieras som "alla former av återvinning där lämpligt icke-farligt avfall används för återställningsändamål i utgrävda områden eller vid landskapsmodulering". Avfall som används för återfyllnad ska "ersätta material som inte utgör avfall, vara lämpligt för de ovannämnda ändamålen och begränsas till den mängd som är absolut nödvändig för att uppfylla dessa ändamål" <sup>(15)</sup>.
- (23) "Bortskaffande" definieras som "varje förfarande som inte utgör återvinning, även om förfarandet sekundärt leder till regenerering av ämnen eller utvinning av energi" <sup>(16)</sup>.
- (24) Avfallshierarkin i avfallsdirektivet har införlivats genom dekretet av den 10 maj 2012 <sup>(17)</sup>, i vilket följande definition anges:
- "Följande avfallshierarki ska gälla som prioritetsordning för lagar, förordningar och politik som rör förebyggande och hantering av avfall i Vallonien:
1. Förebyggande.
  2. Förberedelse för återanvändning.
  3. Materialåtervinning.
  4. Annan återvinning, t.ex. energiåtervinning.
  5. Bortskaffande." <sup>(18)</sup>
- (25) I rådets direktiv 1999/31/EG <sup>(19)</sup> (*deponidirektivet*) definieras inert avfall på följande sätt: "[A]vfall som inte genomgår några väsentliga fysikaliska, kemiska eller biologiska förändringar. Inert avfall löses inte upp, brinner inte och reagerar inte fysikaliskt eller kemiskt på något annat sätt, inte heller bryts det ned biologiskt eller inverkar på andra material som det kommer i kontakt med på ett sätt som kan orsaka skador på miljön eller människors hälsa. Den totala lakbarheten och det totala föroreningsinnehållet i avfallet samt ekotoxiciteten hos lakvattnet ska vara obetydliga och får framför allt inte äventyra kvaliteten på yt- och/eller grundvatten." <sup>(20)</sup>
- (26) I deponidirektivet erkänns också att icke-farligt avfall är lämpligt för restaureringsarbeten: "Återvinning, i enlighet med direktiv 75/442/EEG, av inert eller icke-farligt avfall som är lämpligt för användning vid restaurering och utfyllnadsarbete eller för byggnadsändamål, behöver inte utgöra en deponeringsverksamhet." <sup>(21)</sup>

#### 2.4.2 Klassificering som ett återvinningsförfarande

- (27) Enligt Europeiska unionens domstols (*domstolen*) <sup>(22)</sup> rättspraxis måste följande två kumulativa villkor vara uppfyllda för att ett förfarande ska kunna klassificeras som ett återvinningsförfarande i den mening som avses i avfallsdirektivet:
1. Förfarandets huvudsyfte är att säkerställa att avfallsmaterial kan användas på ett ändamålsenligt sätt som bidrar till att bevara naturresurserna genom att ersätta andra material som skulle ha använts för detta ändamål (bevarandevillkor) <sup>(23)</sup>.
  2. Det avfall som används lämpar sig för detta ändamål (lämplighetsvillkor) <sup>(24)</sup>.

<sup>(15)</sup> Artikel 3.17a i avfallsdirektivet.

<sup>(16)</sup> Artikel 3.19 i avfallsdirektivet.

<sup>(17)</sup> Artikel 2 i dekretet av den 10 maj 2012.

<sup>(18)</sup> Artikel 4.1 i avfallsdirektivet.

<sup>(19)</sup> Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, 16.7.1999, s. 1).

<sup>(20)</sup> Artikel 2 e i deponidirektivet.

<sup>(21)</sup> Skäl 15 i deponidirektivet.

<sup>(22)</sup> Se domstolens dom av den 28 juli 2016, Edilizia Mastrodonato (C-147/15, ECLI:EU:C:2016:606).

<sup>(23)</sup> Se domen i fotnot 22, punkterna 43 och 44.

<sup>(24)</sup> Se domen i fotnot 22, punkt 45.

#### 2.4.3 Bevarandevillkor

- (28) Enligt domstolen är det som framför allt utmärker ett återvinningsförfarande det faktum att förfarandets huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett ändamålsenligt sätt som bidrar till att bevara naturresurserna genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål <sup>(25)</sup>.
- (29) Av detta följer, såsom domstolen har påpekat, att bevarandet av naturresurserna bör vara huvudsyftet med ett återvinningsförfarande. Omvänt gäller att när bevarandet av naturresurserna endast är en bieffekt av ett förfarande vars huvudsyfte är att avfall ska bortskaffas, kan detta inte föranleda att detta förfarande ska anses som något annat än ett bortskaffningsförfarande <sup>(26)</sup>.
- (30) Det är därför nödvändigt att fastställa huruvida förfarandet i fråga skulle ha ägt rum även om sådant avfall inte hade funnits tillgängligt och om det därför skulle ha varit nödvändigt att använda annat material <sup>(27)</sup>.

#### 2.4.4 Lämplighetsvillkor

- (31) Domstolen har slagit fast att ett förfarande endast kan klassificeras som återvinning om det använda avfallet lämpar sig för ändamålet, enligt den senaste vetenskapliga och tekniska kunskapen <sup>(28)</sup>.
- (32) Enligt deponidirektivet är inert avfall lämpligt för restaureringsarbete <sup>(29)</sup>. I skäl 15 i det direktivet erkänns också att icke-farligt avfall är lämpligt för restaureringsarbete: "Återvinning, i enlighet med direktiv 75/442/EEG, av inert eller icke-farligt avfall som är lämpligt för användning vid restaurering och utfyllnadsarbete eller för byggnadsändamål, behöver inte utgöra en deponeringsverksamhet."
- (33) I artikel 3.17a i avfallsdirektivet bekräftas också att återfyllnad sker med användning av lämpligt icke-farligt avfall (se skäl 22).

### 2.5 Beskrivning av de skäl som lett till att förfarandet inletts

- (34) På grundval av de uppgifter som fanns tillgängliga när förfarandet inleddes ansåg kommissionen att den berörda åtgärden, det vill säga tillämpningen, inom ramen för Renewis verksamhet vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert, av den nedsatta skattesatsen för återvinningsförfaranden i stället för den fulla skattesats som gäller för bortskaffningsförfaranden sedan februari 2009 (se skälen 49, 50 och 51), gav upphov till tvivel om huruvida åtgärden utgjorde statligt stöd och huruvida den var förenlig med den inre marknaden.
- (35) I sitt beslut om att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel om huruvida de belgiska myndigheternas klassificering av verksamheten vid deponianläggningen som ett återvinningsförfarande var lämplig med hänvisning till domstolens rättspraxis i mål C-147/15. På grundval av de uppgifter som fanns tillgängliga vid den tidpunkten var det inte möjligt att visa att huvudsyftet med förfarandet i detta fall var att bevara naturresurserna. Eftersom man inte föreföll ha planerat att skapa kupolen med hjälp av andra material än avfall, kunde det inte hävdas att avfallet på ett ändamålsenligt sätt skulle ersätta andra material. Endast fluffmassa föreföll vara lämpligt och finnas tillgängligt i tillräckligt stora mängder, mot bakgrund av de vetenskapligt definierade tekniska egenskaper som materialen var tvungna att uppvisa (de skulle framför allt vara lätta, inerta och icke biologiskt nedbrytbara) och de mängder som krävdes inom en relativt kort tidsperiod (omkring 80 000 ton under några år).
- (36) På grundval av de uppgifter som fanns tillgängliga när förfarandet inleddes ansåg kommissionen dessutom att fluffmassa, med tanke på efterlevnaden av avfallshierarkin, lämpade sig bättre för förbränning och energiproduktion.

<sup>(25)</sup> Dom av den 27 februari 2002, Abfall Service AG (ASA) mot Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (C-6/00, ECLI:EU:C:2002:121), punkt 69.

<sup>(26)</sup> Se domen i fotnot 22, punkt 39 och där angiven rättspraxis.

<sup>(27)</sup> Se domen i fotnot 22, punkterna 43 och 44.

<sup>(28)</sup> Se domstolens dom av den 28 juli 2016, Edilizia Mastrodonato (C-147/15, ECLI:EU:C:2016:606), punkt 45.

<sup>(29)</sup> Artikel 3.2 i deponidirektivet.

- (37) Mot bakgrund av dessa uppgifter drog kommissionen slutsatsen att tillämpningen av den nedsatta skattesats som gäller för återvinningsförfaranden på deponering kunde utgöra en selektiv fördel. Kommissionen ansåg således att Renewi föreföll ha befriats från en skatt som normalt skulle ha belastat företaget om dess verksamhet hade betraktats som bortskaffande av avfall snarare än återvinning av avfall. Dessutom ansåg kommissionen att de övriga kriterier som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget föreföll vara uppfyllda.
- (38) Den berörda åtgärden kunde därför utgöra statligt stöd.
- (39) Eftersom den berörda åtgärden genomfördes innan den anmäldes till kommissionen kan de vallonska myndigheterna ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget.
- (40) När det gäller förenligheten hos det stöd som påstås ha beviljats uttryckte kommissionen tvivel om huruvida tillämpningen av den nedsatta skattesatsen på den verksamhet som Renewi bedrivit vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert i stället för den skattesats som gäller för bortskaffandeförfaranden vid deponianläggningar kunde i) utgöra ersättning för en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som är förenlig med artikel 106.2 i EUF-fördraget, eller ii) förklaras förenlig med 2008 års <sup>(30)</sup> eller 2014 års <sup>(31)</sup> riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd.
- (41) Mot bakgrund av de uppgifter som kommissionen hade tillgång till vid den tidpunkten, och eftersom det inte var möjligt att fastställa huruvida det påstådda stödet var förenligt med den inre marknaden, beslutade kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet.

### 3. SYNPUKTER FRÅN REGIONEN VALLONIEN

- (42) När det gäller den påstådda klassificeringen av åtgärden som statligt stöd anser regionen Vallonien att villkoren för fördel och selektivitet inte är uppfyllda. Regionen Vallonien anser att förfarandet korrekt har klassificerats som återvinning i enlighet med de villkor som föreskrivs i tillämplig unionsrätt och vallonsk lagstiftning. Förfarandena skulle ha genomförts även om det inte funnits något lämpligt avfall i tillräckliga mängder (se avsnitt 3.1), andra material skulle då ha använts (se avsnitt 3.3), och det använda avfallet lämpade sig för ändamålet (se avsnitt 3.2).
- (43) Enligt regionen Vallonien beror avsaknaden av selektivitet på allmänna skattebestämmelser som tillämpas utan åtskillnad på alla företag utifrån klassificeringen av avfallets användningssätt. Klassificeringen av ett förfarande som återvinning eller bortskaffande sker på ett icke skönsmässigt sätt, eftersom miljöministerns beslut är en del av ett formellt förfarande och grundar sig på en ingående analys av de handlingar och uppgifter som lämnats av den som ansöker om registrering för återvinning av avfall.

#### 3.1 Den rättsliga skyldigheten att stänga och restaurera C.E.T. Mont-Saint-Guibert

- (44) I sina kompletterande synpunkter av den 17 december 2020 påpekade regionen Vallonien att alla aktörer som driver deponianläggningar i regionen Vallonien enligt förordningen av den 27 februari 2003 om sektorsspecifika driftsvillkor för deponianläggningar (*förordningen om driftsvillkor*) <sup>(32)</sup> utan undantag är skyldiga att forma sina anläggningar som en kupol så att en lutning på minst 3 % efter sättning säkerställs och dagvatten kan rinna till diken utanför deponin genom gravitationen.
- (45) C.E.T. Mont-Saint-Guibert drevs sedan 2004 på grundval av ett kombinerat tillstånd av den 10 maj 2004 (*det kombinerade tillståndet*), som beviljats av regionen Vallonien och som var giltigt till och med den 20 november 2014 (i egenskap av drifttillstånd).
- (46) C.E.T. Mont-Saint-Guibert är indelad i ett antal olika sektorer.

<sup>(30)</sup> Kommissionens tillkännagivande – Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd (EUT C 82, 1.4.2008, s. 1).

<sup>(31)</sup> Kommissionens tillkännagivande – Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1).

<sup>(32)</sup> Belgiens officiella kungörelseorgan av den 13 mars 2003, s. 11486, finns på [http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10\\_1.pdf#Page68](http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68).

- (47) I det kombinerade tillstånd som utfärdades av den vallonska miljöministern
- krävdes en fullständig restaurering av sektor 1 genom återvinningsförfaranden, på grundval av en detaljerad undersökning av det material eller avfall som skulle behandlas för att fastställa lämpliga profiler och säkerställa en optimal anslutning till sektorerna 2–8 av deponin,
  - beviljades Renewi tillstånd att driva sektorerna 2–8 av deponin,
  - ställdes krav på att Renewi skulle använda sig av återvinning om målhöjden på 161 meter efter sättning inte uppnåddes inom hela deponin.
- (48) Inför stängningen av anläggningen den 21 november 2014 inleddes en restaurering (för att forma deponin som en kupol) och ett täckningsarbete <sup>(33)</sup> (från och med februari 2009 i fråga om sektor 1 och från och med november 2011 i fråga om sektorerna 2–8). Regionen har påpekat att det är mycket vanligt att inom avfallshanteringssektorn förbereda en stängning av en deponianläggning för att på så sätt möjliggöra effektivare restaurering, samtidigt som bortskaffningsförfarandena fortsätter parallellt. Under den tid en deponianläggning är i drift förbereds vissa sektorer av deponin som inte längre är öppna för bortskaffningsförfaranden för restaurering samtidigt som andra sektorer fortsätter att användas. För denna restaurering krävdes återvinningsintyg som gav Renewi tillstånd att använda vissa typer av återvinningsbart avfall som inte förtecknas i bilaga 1 till förordningen om återvinning av avfall. Samtliga registreringar och intyg bekräftar det huvudsakliga syftet med förfarandena i fråga och preciserar att återvinningen av fluffmassa är en del av processen för att restaurera C.E.T. Mont-Saint-Guibert.
- (49) Eftersom Renewi enligt de särskilda villkoren i det kombinerade tillståndet ålades att återvinna avfall i samband med stängningen av anläggningen ansökte företaget om registrering, vilket det erhöll den 30 november 2005 tillsammans med det tillhörande återvinningsintyget nr 2005/13/73/3/4 för återfyllnad av sektor 1. I återvinningsintyget anges att det avfall som får återvinnas ska ha en "lämplig densitet så att överdriven sättning i avfallsmassan förhindras och stabila sluttningar säkerställs som möjliggör dagvattenavrinning". Det berörda avfallet skulle vara "icke-farligt och inert avfall enligt koderna 170107 – behandlad blandning av betong, tegel, klinker och keramik, 170795 – behandlat rivningsavfall, 191204 – krossade däck och gummislangar, 191212 – icke biologiskt nedbrytbar fluffmassa och 200307 – krossat skrymmande avfall".
- (50) Registreringen och intyget, som var giltiga i tre år, kom dock aldrig till användning, eftersom det förberedande arbete som krävdes för att genomföra återvinningen inom sektor 1 inte slutfördes förrän i december 2008.
- (51) Återvinningen kunde således inledas inom sektor 1 först i februari 2009, vilket framgår av en skrivelse av den 3 augusti 2009 i vilken Renewi ansökte om en ny registrering och ett nytt användarintyg hos den vallonska avfallsmyndigheten (*Office wallon des déchets*). Det var på grundval av den registrering och det användarintyg som erhöles den 18 december 2008 som återvinningen inom sektor 1 kunde inledas. Genom denna nya registrering och detta nya användarintyg, som var giltiga till och med den 31 december 2009, godkändes återvinning av samma avfall som tidigare (se skäl 49) för återfyllnad av sektor 1. Renewi kunde således inte dra nytta av den nedsatta skattesatsen för de förfaranden som klassificerats som återvinning förrän i februari 2009.
- (52) På grund av det försenade restaureringsarbetet inom sektor 1 fick registreringen och intyget förlängas på nytt med tre år den 10 november 2009, genom registrering och intyg nr 2009/13/73/3/4, som var giltiga till och med den 31 december 2011. Samma dag utfärdades en ny registrering och ett nytt intyg nr 2009/13/114/3/4 (som var giltiga till och med den 31 december 2011) som gav Renewi tillstånd att, utöver "icke-farligt och inert avfall enligt koderna 170107 – behandlad blandning av betong, tegel, klinker och keramik, 170795 – behandlat rivningsavfall, 191204 – krossade däck och gummislangar, 191212 – icke biologiskt nedbrytbar fluffmassa och 200307 – krossat skrymmande avfall" återvinna brännbar fluffmassa enligt kod 191210.

<sup>(33)</sup> Täckning innebär att en försigling/dräneringsduk placeras ovanpå varje avfallsskikt.

- (53) Såväl brännbar som icke biologiskt nedbrytbar fluffmassa tillhör kategorierna 191210 – ”brännbart avfall (avfallsbaserat bränsle)” och 191212 – ”annat avfall (inklusive blandningar) från mekanisk behandling av annat avfall än [avfall som innehåller farliga ämnen]” som beskrivs i den vallonska regeringens förordning av den 10 juli 1997 <sup>(34)</sup> om avfallssklassificering. Dessa två kategorier – 191210 och 191212 – betraktas som icke-farligt avfall i denna förordning.
- (54) Enligt förordningen om avfallssklassificering tillhör både brännbar fluffmassa och icke biologiskt nedbrytbar fluffmassa kategorin ”icke biologiskt nedbrytbart avfall som är kompatibelt med biologiskt nedbrytbart organiskt avfall vid deponering”, förutsatt att de inte kan reagera med biologiskt nedbrytbart organiskt avfall eller undergräva effektiviteten i återvinningen av gaser <sup>(35)</sup>. Regionen Vallonien har förklarat att begreppet ”brännbar” endast härrör från det faktum att det var nödvändigt att klassificera denna nya typ av avfall enligt en av de befintliga avfallstyper som anges i den vallonska lagstiftningen och att det, med hänsyn till dess värmevärde, var rimligt att klassificera denna typ av fluffmassa med avfall som går under kod 191210 – ”brännbart avfall (bränsle från avfall)”. Termen ”brännbar” innebär endast att denna typ av fluffmassa har ett visst nettovärmevärde och inte att detta nettovärmevärde lämpar sig särskilt för förbränning, vare sig i förbränningsugnar eller i cementugnar. För att tas emot i de flesta förbränningsanläggningar måste avfallet ha ett nettovärmevärde på cirka 10 000–12 000 kJ/kg eller högst 13 000 kJ/kg om det rör sig om små mängder. Förbränning av avfall med högre nettovärmevärde leder till att ugnarna bryts ner i överdriven omfattning. Den fluffmassa som använts för återvinning vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert har dock ett nettovärmevärde på 14 100 kJ/kg <sup>(36)</sup>.
- (55) Enligt de uppgifter som regionen Vallonien lämnat avseende det avfall för vilket Renewi erhöll återvinningsintyg, användes från och med februari 2009 endast icke biologiskt nedbrytbar fluffmassa och krossat skrymmande avfall för återvinning inom sektor 1. Brännbar fluffmassa användes först från och med 2010.
- (56) Mellan februari 2009 och december 2009 användes krossat skrymmande avfall <sup>(37)</sup> i begränsade mängder <sup>(38)</sup> i deponin. Från och med den 1 januari 2010 förbjöds deponering av skrymmande avfall i deponin enligt den vallonska regeringens förordning om förbud mot deponering av visst avfall <sup>(39)</sup>.
- (57) När det gäller sektorerna 2–8 innebar det kombinerade tillstånd som Renewi beviljats att deponin fick formas som en kupol med en maximal höjd före sättning på 167 m och en slutlig höjd, efter sättning, på 161 meter över havet. Efter avslutat arbete skulle kupolens lutning efter sättning vara mellan 3 % och 14 % <sup>(40)</sup>.
- (58) I det kombinerade tillståndet föreskrivs att om målhöjden på 161 meter inte uppnås, ska verksamhetsutövaren fylla på deponin med material som uppfyller de villkor och egenskaper för återvinning som fastställs i förordningen om återvinning av visst avfall, så att denna höjd uppnås.
- (59) Under den tid som deponianläggningen var i drift antogs flera på varandra följande förbud mot bortskaffande av visst avfall i deponier i regionen Vallonien genom den vallonska regeringens förordning om förbud mot deponering av visst avfall <sup>(41)</sup>.

<sup>(34)</sup> Se den vallonska regeringens förordning av den 10 juli 1997 om fastställande av en avfallssklassificering, Belgiens officiella kungörelseorgan av den 30 juli 1997, finns på <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decat026.htm>, (förordning om fastställande av en avfallssklassificering).

<sup>(35)</sup> Se artikel 11/2 i förordningen om fastställande av en avfallssklassificering.

<sup>(36)</sup> Analysrapport av den 28 januari 2014 från Agrolab Group.

<sup>(37)</sup> I artikel 2.2 i den vallonska regeringens förordning av den 5 mars 2008 om hantering av avfall från normal hushållsverksamhet och därmed sammanhängande kostnader definieras begreppet skrymmande avfall. Med skrymmande avfall avses allt avfall som inte rymms i en 60-liters påse eller i en insamlingsbehållare. Begreppet ”skrymmande” omfattar i förlängningen allt avfall som är för stort (större än en kub vars sidor mäter 30 centimeter) och/eller för tungt för att passa i en (60 liters) sopsäck eller en behållare som är utrustad med ett chip som inte är föremål för selektiv insamling (t.ex. madrasser, resårbottnar till sängar, demonterade möbler, linoleum, mattor, tapeter). Det bör noteras att det skrymmande avfall som användes i deponin var krossat skrymmande avfall.

<sup>(38)</sup> 9 307 ton under 2009, jämfört med 16 902 ton icke biologiskt nedbrytbar fluffmassa.

<sup>(39)</sup> Den vallonska regeringens förordning av den 18 mars 2004 om förbud mot deponering av visst avfall och om kriterier för mottagning av avfall i deponianläggningar, ändrad genom den vallonska regeringens förordning av den 7 oktober 2010, finns på <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decen008.htm>.

<sup>(40)</sup> Artikel 18 femte stycket i de särskilda villkoren för det kombinerade tillståndet.

<sup>(41)</sup> Se fotnot 39.



- (60) Genom denna förordning förbjuds således deponering av vissa typer av avfall, särskilt visst farligt avfall, samt hela begagnade däck, separat insamlat avfall och metallavfall.
- (61) Dessa på varandra följande förbud minskade mängden avfall som bortskaffades vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert, vilket innebar att Renewi tvingades anpassa sig till en ständigt föränderlig marknad där mängden avfall som skulle bortskaffas ständigt minskade. Enligt regionen Vallonien minskade mängden avfall som bortskaffades med 212 000 ton mellan åren 2009 och 2010.
- (62) Varje år från och med 2004 var Renewi därför tvunget att söka alternativa sätt att få tillgång till olika avfallsströmmar för att på så sätt uppnå den slutliga profil som företaget ålagts genom det kombinerade tillståndet, i enlighet med förordningen om driftsvillkor <sup>(42)</sup>. Under 2013 och 2014 lyckades Renewi till exempel få tag på en betydande mängd glasfiberavfall och avfall från skrotning av bilvrak och skrot för bortskaffande vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert.
- (63) Regionen Vallonien har även framhållit de särskilda hydrogeologiska förhållandena i området, som kännetecknas av stor sårbarhet på grund av den betydande risken för att grundvattenkvaliteten försämras till följd av infiltrationen av lakvatten, vilket i hög grad äventyrar möjligheterna att använda detta vatten för framställning av dricksvatten. Denna svåra situation ledde till att en vetenskaplig kommitté inrättades med uppgift att lämna rekommendationer till myndigheterna vid beslut om C.E.T. Mont-Saint-Guibert.
- (64) Regionen Vallonien har påpekat att det, på grund av de miljöproblem som konstaterats, inte var möjligt att förnya drifttillståndet för C.E.T. Mont-Saint-Guibert. Det var inte heller möjligt att minska de avfallsmängder som var tvungna att deponeras för att uppfylla de krav på minsta lutningsgrad som föreskrivs i den vallonska lagstiftningen.
- (65) Som regionen Vallonien har påpekat behövde man redan 2011 börja planera för en stängning av anläggningen för att se till att den faktiskt stängdes senast den 21 november 2014. Från denna tidpunkt fäste vetenskapliga kommittén särskild uppmärksamhet vid behovet av att definiera den slutliga profilen på ett sådant sätt att deponin fick en lutning som förhindrade sättningsskillnader som kunde leda till att ytvatten som skulle rinna till dräneringsdikena blev stående. Med samma mål i åtanke krävde vetenskapliga kommittén att avfall som var "så lätt som möjligt" skulle användas vid restaureringen av anläggningen för att undvika för stora sättningsskillnader.
- (66) Regionen Vallonien har påpekat att när beslutet fattades i början av 2011 om att stänga deponianläggningen hade deponins profil efter sättningen en lutning på mindre än 3 % på vissa platser och uppfyllde därför inte kraven i artikel 16 femte stycket i förordningen om driftsvillkor. Denna profil var därför tvungen att omformas så att kravet på en minsta lutning på 3 % kunde respekteras. Genom de modeller som utarbetats av vetenskapliga kommittén och som presenterades i dess utlåtande av den 11 mars 2011 gick det att beräkna de minsta avfallsvolymer som krävdes för att säkerställa i) att kupolens sluttningar hade en genomsnittlig lutning på minst 3 % efter sättning på hela platsen och ii) att sluttningarnas genomsnittliga lutning uppgick till högst 14 % på hela platsen för att säkerställa avfallsmassans stabilitet. Den slutliga avfallsvolym som krävdes innan deponianläggningen kunde stängas minskades således med 76 401 m<sup>3</sup>.
- (67) Efter beslutet att stänga anläggningen i enlighet med villkoren i det kombinerade tillståndet och på grundval av de rekommendationer som vetenskapliga kommittén utfärdade i sin rapport av den 11 mars 2011 lämnade Renewi den 28 juni 2011 in en ansökan om registrering för återvinning av icke-farligt avfall av typerna 191210 – brännbar fluffmassa och 191212 – icke biologiskt nedbrytbar fluffmassa för återvinning mot bakgrund av stängningen av hela C.E.T. Mont-Saint-Guibert.

<sup>(42)</sup> Belgiens officiella kungörelseorgan av den 13 mars 2003, s. 11486, finns på [http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10\\_1.pdf#Page68](http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68).

- (68) På grundval av utlåtanden från vetenskapliga kommittén och i enlighet med villkoren i det kombinerade tillståndet, och mot bakgrund av det stängningsförfarande som redan hade inletts för sektor 1, utfärdade miljöministern den 4 november 2011 registrering nr 2011/13/132/3/4 och tillhörande återvinningsintyg för Renewi, och godkände återvinningen av fluffmassa under en period på fem år som ett led i stängningen av hela C.E.T. Mont-Saint-Guibert. Genom den nya registreringen och det nya intyget godkändes således återvinning av brännbar fluffmassa och icke biologiskt nedbrytbar fluffmassa som ett led i stängningen av hela deponianläggningen, inklusive sektor 1, som sedan integrerades i den övergripande processen för att stänga deponianläggningen.
- (69) Denna registrering och detta användarintyg, som ursprungligen avsåg formningen av anläggningen som en kupol, förnyades genom beslut av den 18 augusti 2015 (registrering och användarintyg nr 2015/13/223/3/4). Detta intyg var giltigt till och med den 18 augusti 2020; enligt regionen Vallonien var giltighetstiden motiverad av de stora mängder material som krävdes för att färdigställa kupolen (enligt användarintyget hade Renewi tillstånd att återvinna upp till 400 000 ton fluffmassa). "Kupolen" färdigställdes i november 2019, innan användarintyget löpte ut.
- (70) Både registrering nr 2011/13/132/3/4 och tillhörande återvinningsintyg och registrering nr 2015/13/223/3/4 och tillhörande användarintyg gjorde att deponin kunde restaureras i enlighet med det kombinerade tillståndet (så att överdriven sättning i avfallsmassan kunde förhindras och stabila sluttningar som möjliggör dagvattenavrinning säkerställas).
- (71) Restaureringsfasen, som bestod i att täcka för sektorerna 2–8, inleddes 2020, efter det att kupolen hade färdigställts. Regionen Vallonien uppger att restaureringen ursprungligen skedde med hjälp av material som överensstämde med registrering nr 2016/616/3/4, som upphör att gälla den 26 oktober 2026. Det avfall som omfattas av registrering nr 2016/616/3/4 motsvarar det avfall som anges i bilaga 1 till förordningen om återvinning av avfall.
- (72) I sina synpunkter av den 3 maj 2021 upprepade regionen Vallonien sin ståndpunkt att förfarandena i fråga skulle ha genomförts även om avfallet inte hade använts, på grund av den rättsliga skyldigheten att stänga och restaurera deponianläggningen.

### **3.2 Fluffmassa som den huvudsakliga typen av avfall som lämpar sig för restaurering och krossat skrymmande avfall**

- (73) Regionen Vallonien har också bekräftat att det, på grundval av en studie från konsultfirman Greisch som överlämnades den 31 oktober 2002 (*Greischs studie*)<sup>(43)</sup>, långt innan deponianläggningen stängdes, beslutades att avfall skulle användas för restaureringen "för att undvika att en så stor mängd 'högkvalitetsmaterial' hamnar i en deponi". I Greischs studie fastställdes att avfallet "helst bör finnas tillgängligt i stora mängder (100 000 m<sup>3</sup>), vara lätt att bearbeta, ha låg vikt, vara vattentätt och rötbeständigt".
- (74) Beslutet att använda avfall i stället för nya råvaror, såsom lavastenar, inkluderades senare i det kombinerade tillståndet.
- (75) Eftersom det kombinerade tillståndet krävde att återvinningsförfaranden skulle genomföras inför stängningen av sektor 1, antog vetenskapliga kommittén den 23 juni 2005 ett utlåtande om de tekniska egenskaper som krävdes hos de material som skulle användas för återfyllnad av sektor 1. Utlåtandet avgavs på nytt den 28 mars 2006.
- (76) I återvinningsintyg nr 2005/13/73/3/4 som begärts av Renewi anges att det avfall som får återvinnas ska ha en "lämplig densitet så att överdriven sättning i avfallsmassan förhindras och stabila sluttningar som möjliggör dagvattenavrinning säkerställs". Icke biologiskt nedbrytbar fluffmassa hade dessa egenskaper (se skäl 49). Genom användarintyget av den 18 december 2008 och de därpå följande intygen (se skälen 51 och 52) tilläts även användning av fluffmassa (icke biologiskt nedbrytbar fluffmassa och brännbar fluffmassa) med motiveringen att den hade de tekniska egenskaper som lämpade sig för stängningen av sektor 1.
- (77) I december 2009 utfärdade vetenskapliga kommittén ett tekniskt meddelande om restaureringen av sektor 1, i vilket det fastställs att det avfall som ska användas vid restaureringen av sektor 1 måste vara fluffmassa (dvs. plastavfall, lätt fraktion från sortering och förbehandling av avfall).

<sup>(43)</sup> Regionen Vallonien har uppgett att denna studie ingick i 2004 års kombinerade tillstånd.

- (78) Den 11 mars 2011 avgav vetenskapliga kommittén ett utlåtande om de preliminära tekniska övervägandena i samband med översynen av deponins sluttningar och profiler för att undvika nedsänkningar i markytan, vilka hade fastställts på grundval av noggranna topografiska undersökningar i slutet av 2010. På grundval av detta förklaras det i dokumentet att materialen måste ha låg densitet samt vara icke-biologiskt nedbrytbara och rötbeständiga (så att nedsänkningar i markytan undviks) och genomträngliga (så att vatten och gaser kan tränga igenom). Det aktuella utdraget återges nedan.

”Tre egenskaper måste betonas:

1. Densitet. I deponins korrigerade profil har 51 % av ytan redan uppnått den slutliga klassificeringen 'FÖRE sättning'. På vissa platser har sättningar redan förekommit under en tid. De nya material som ska tillföras kommer också att kompakteras med tiden. För närvarande anses det därför lämpligt att tillföra material som är så lätta som möjligt, t.ex. återvinningsmaterial, för att begränsa nedsänkningar i markytan. Användning av andra, tyngre material, såsom avfall från saneringsarbeten, kan inte uteslutas. Det bör dock hållas i åtanke att sådana material kommer att leda till ökade sättningar.
  2. Dimensionsstabilitet. I det nuvarande skedet av fyllningen av deponin bör icke biologiskt nedbrytbara material användas för att undvika en annan typ av nedsänkningar till följd av minskad volym.
  3. Permeabilitet. De material som används bör resultera i en avfallsmassa som gör att vatten och biogaser kan tränga igenom.”
- (79) Mot bakgrund av dessa tekniska egenskaper och i enlighet med de successiva utlåtandena från vetenskapliga kommittén, som återspeglar skyldigheterna enligt det kombinerade tillståndet, identifierades fluffmassa i utlåtandet som den huvudsakliga typ av avfall som lämpade sig för förfarandet. Regionen Vallonien har också nämnt att det var de tekniska egenskaper som fastställdes objektivt mot bakgrund av miljöaspekterna som ledde till valet av vilken typ av avfall som skulle användas och inte tvärtom (dvs. det var inte fluffmassa som först valdes ut och dess särskilda egenskaper som sedan användes som grund för att fastställa de tekniska egenskaperna).
- (80) Regionen Vallonien har uppgett att det, i syfte att bevara resurserna, redan från början av processen för att stänga deponianläggningen beslutades att avfall skulle förbehandlas för att kunna användas på ett ändamålsenligt sätt. Eftersom det dock inte fanns något avfall eller material som kunde användas omedelbart var det nödvändigt att producera eller förbehandla befintligt material eller avfall för att kunna använda det på ett ändamålsenligt sätt.
- (81) Fluffmassa skapades och anpassades därmed särskilt för restaureringen av C.E.T. Mont-Saint-Guibert.
- (82) Regionen Vallonien har även påpekat även att användningen av fluffmassa analyserades noggrant i enlighet med det återvinningsförfarande som föreskrivs i förordningen om återvinning av avfall. Den fluffmassa som är i fråga i förevarande fall betraktades som icke-farligt avfall i enlighet med förordningen om avfallsklassificering (se skäl 53) och i var och en av de registreringar och intyg som utfärdades till Renewi. Avfallets icke-farliga karaktär ansågs vara en förutsättning för att det skulle kunna anses vara lämpligt för återvinning. I artikel 13.1 i förordningen om återvinning av avfall föreskrivs följande: ”Ministern får stödja återvinning av icke-farligt avfall som inte anges i bilaga I och återvinning av annat icke-farligt avfall än det som anges i bilaga I till detta dekret för varje person som lämnar in en ansökan om registrering i enlighet med det förfarande som anges i denna förordning [...]”.
- (83) Enligt regionen Vallonien har fluffmassa flera egenskaper som är gemensamma med inert avfall. Regionen Vallonien klassificerar fluffmassa som ”icke biologiskt nedbrytbart avfall som är kompatibelt med biologiskt nedbrytbart organiskt avfall vid deponering”, eftersom det inte kan reagera med biologiskt nedbrytbart organiskt avfall eller undergräva effektiviteten i återvinningen av gaser (se skäl 54). Enligt regionen Vallonien ligger den sistnämnda egenskapen hos fluffmassa nära definitionen av inert avfall, eftersom denna egenskap också avser avfall som inte ger upphov till någon annan fysisk eller kemisk reaktion, inte är biologiskt nedbrytbart och inte inverkar på andra ämnen som det kommer i kontakt med på ett sätt som kan orsaka skador på miljön eller människors hälsa <sup>(44)</sup>.

<sup>(44)</sup> Se definitionen av inert avfall i deponidirektivet, artikel 2 e och avfallsdekretet, artikel 2.6.

- (84) Regionen Vallonien har även påpekat att varje anläggning som förbränner avfall för att återvinna energi enligt artikel 23 i avfallsdirektivet ska säkerställa att återvinningen sker med "hög energieffektivitet". I detta avseende har de vallonska myndigheterna påpekat att värmevärdet för fluffmassa är för högt (14 000 kJ/kg, medan avfallsbaserade bränslen har ett värmevärde på mellan 10,5 och 11,5 kJ/kg) för att det ska kunna förbrännas i förbrännings- och cementugnar, vilket innebär att det skulle ha varit omöjligt att förbränna det för energiåtervinning. Regionen Vallonien hävdar också att avfallshierarkin inte föreskriver någon prioriteringsordning mellan energiåtervinning och resursåtervinning.
- (85) När det gäller det krossade skrymmande avfall som användes under perioden februari 2009–december 2009 har regionen Vallonien uppgett att det hade alla tekniska egenskaper som krävdes, givet att det har låg densitet (0,6 ton/m<sup>3</sup> efter komprimering), är icke biologiskt nedbrytbart och rötbeständigt (vilket förhindrar nedsänkningar i markytan och inte medför någon risk för att orsaka nedbrytning av avfallet), är genomträngligt (vilket gör att vatten och gaser kan tränga igenom) och att det kunde levereras och krossas i tillräckligt stora mängder. Krossat skrymmande avfall ansågs därför vara tekniskt lämpligt.

### 3.3 Annat material som var tillgängligt vid tidpunkten för förfarandet

- (86) Enligt regionen Vallonien innebär beslutet att använda avfall i stället för nya råvaror för att bevara naturresurserna emellertid inte att det inte fanns några alternativ till avfall vid restaureringen av anläggningen. Förekomsten av alternativa lösningar gör det således möjligt att avgöra om fluffmassa och krossat skrymmande avfall användes på ett ändamålsenligt sätt och om restaureringen av anläggningen under alla omständigheter skulle ha ägt rum, oberoende av om det hade funnits tillräckligt med lämpligt avfall.
- (87) Regionen Vallonien förklarade i sina kommentarer av den 3 maj 2021 att man inte behövde ta ställning till frågan om vilka råvaror som skulle kunna användas som alternativ till avfall eftersom lämpligt avfall (i fråga om densitet, biologisk nedbrytbarhet, motståndskraft mot röta och permeabilitet) fanns tillgängligt i tillräckligt stora mängder för att restaurera deponin under hela perioden (huvudsakligen fluffmassa och krossat skrymmande avfall). Regionen Vallonien uppgav emellertid att det, om en sådan fråga hade uppkommit, skulle ha funnits alternativa material i tillräckligt stora mängder för att restaurera hela deponin från och med det att restaureringsarbetet inleddes i februari 2009. Regionen Vallonien anser att Argex (ett råvaruämne bestående av lätta korn av expanderad lera som framställts av naturlig rålera och som sedan bearbetas) och olika typer av skum (polyuretanskum, expanderade polystyrenblock eller fyllnadsskum) genom sina tekniska egenskaper mycket väl lämpade sig för restaureringen av deponin, inbegripet skapandet av kupolen. Dessa material fanns också tillgängliga på marknaden i tillräckligt stora mängder. I synnerhet när det gäller Argex har regionen Vallonien uppgett att Belgien har en betydande produktionskapacitet i Antwerpenområdet på cirka 450 000 m<sup>3</sup> per år. Med tanke på de mängder som krävdes för att restaurera deponin (som år 2003 uppskattades till cirka 100 000 m<sup>3</sup> per år, minskat till 80 000 m<sup>3</sup> och sedan till 70 000 m<sup>3</sup> när arbetet var slutfört) anser regionen att Renewi skulle ha kunnat använda detta material i stället för fluffmassa för att restaurera och stänga anläggningen.
- (88) Regionen Vallonien har vidare förklarat att ett annat råvaruämne, nämligen lavastenar (*pozzolana*), också skulle ha varit lämpligt och funnits tillgängligt i tillräckligt stora mängder <sup>(45)</sup> som natursten för att restaurera deponin. Enligt regionen är *pozzolana* ett material som liknar Argex och som ofta används för liknande ändamål (t.ex. byggnation, trädgårdsarbeten, återfyllnad).
- (89) Regionen hävdar att lavastenar (*pozzolana*) genom sina tekniska egenskaper uppfyller de särskilda kraven för att restaurera deponin (särskilt eftersom de har låg densitet, är icke-biologiskt nedbrytbara, motståndskraftiga mot röta och genomträngliga) och att de kunde ha varit ett alternativ till fluffmassa om detta inte hade funnits tillgängligt i tillräckligt stora mängder. Regionen hävdar dessutom att lavastenar skulle ha kunnat användas som ett alternativ till krossat skrymmande avfall för förfarandena vid deponianläggningen, om det sistnämnda inte hade funnits tillgängligt i tillräckligt stora mängder.

<sup>(45)</sup> Enligt regionen Vallonien skulle lavastenar (*pozzolana*) ha kunnat importeras från Frankrike och Italien, där detta material produceras i betydande mängder. Enligt de uppgifter som lämnats av de vallonska myndigheterna har Frankrike en årlig produktionskapacitet på 700 000 ton. Eftersom lavastenar (*pozzolana*) och fluffmassa har en jämförbar densitet, uppgår Renewis uppskattade behov till totalt 651 979 ton under tio år, vilket ligger betydligt under den franska produktionskapaciteten, bortsett från leveranser från Italien.

#### 4. SYNUNKTER FRÅN RENEWI

- (90) Enligt Renewi är villkoren för att en åtgärd ska betecknas som statligt stöd, det vill säga förekomsten av en fördel och åtgärdens selektiva karaktär, inte uppfyllda i detta fall.
- (91) När det gäller den första punkten anser Renewi att tillämpningen av den nedsatta skattesats som i den vallonska lagstiftningen föreskrivs för återvinningsförfaranden inte kan utgöra en otillbörlig minskning av företagets skattebörda, eftersom användningen av fluffmassa för att stänga anläggningen motsvarar de återvinningskriterier som föreskrivs i unionsrätten och i den vallonska lagstiftningen (se avsnitt 4.1). Renewi har således påpekat att fluffmassa har de tekniska egenskaper som krävs för denna typ av förfarande och att man genom att använda denna typ av avfall har kunnat undvika nya råvaror och på så sätt bevara naturresurserna (se avsnitt 4.3).
- (92) När det gäller avsaknaden av selektivitet anser Renewi att de registreringar och återvinningsintyg som företaget beviljats inte beviljats på ett skönsmåttigt sätt utan efter kontroll av att förfarandet i fråga var förenligt med definitionen av "återvinning" i skattedekretet. Renewi noterar vidare att tillämpningen av olika skattesatser för återvinnings- och bortskaffningsförfaranden är en del av en allmän ordning som gäller för alla företag som uppfyller kriterierna för de olika typerna av förfaranden (se avsnitt 4.2).

##### 4.1 Drift av deponianläggningen och beslut om stängning

- (93) I sina synpunkter uppgav Renewi att företaget lämnade in en ansökan om ett kombinerat tillstånd 2003 i syfte att ge deponin en lutning på minst 3 % efter sättningen för att göra det möjligt att restaurera anläggningen efter stängningen genom att säkerställa uppsamling av dagvatten och biogas. Denna ansökan ledde till utfärdandet av tillståndet av den 18 december 2003, vilket ersattes av ministerbeslutet av den 10 maj 2004 om villkoren för drift och stängning av C.E.T. Mont-Saint-Guibert.
- (94) Renewi har beviljats flera tillhörande registreringar och återvinningsintyg sedan den 30 november 2005 (se skälen 49–52) för återvinning av fluffmassa och krossat skrymmande avfall.
- (95) Renewi har förklarat att från det att deponianläggningen togs i drift, vilket godkändes genom det kombinerade tillståndet 2004, minskade mängden avfall som bortskaffades vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert avsevärt till följd av de på varandra följande förbud mot bortskaffande av visst avfall i deponier som infördes genom den vallonska regeringens dekret av den 18 mars 2004 <sup>(46)</sup>. Detta ledde till att mängden avfall som bortskaffades minskade, från 223 000 ton 2009 till cirka 11 000 ton 2010, särskilt till följd av förbudet mot deponering av krossat skrymmande hushållsavfall och biologiskt nedbrytbart organiskt avfall i deponier från och med den 1 januari 2010 <sup>(47)</sup>. Detta förbud är en följd av införlivandet av direktivet om deponering av avfall.
- (96) Mot bakgrund av att mängden avfall som kunde bortskaffas vid deponianläggningen minskade blev det uppenbart att det inte längre skulle vara möjligt att fylla deponin inom den tidsfrist som ursprungligen angavs i det kombinerade tillståndet (senast i november 2014) <sup>(48)</sup>. Efter ett samrådsförfarande som genomfördes i slutet av 2010 och i början av 2011 beslutade man att avsluta driften av deponianläggningen inom den fastställda tidsfristen och att gå vidare med det stängningsförfarande som avses i artikel 18.5, i enlighet med de särskilda villkoren i det kombinerade tillståndet.

<sup>(46)</sup> Se fotnot 39.

<sup>(47)</sup> Den vallonska regeringens dekret av den 18 mars 2004, se fotnot 37, artikel 2.7.

<sup>(48)</sup> Renewi har påpekat att parallellt med denna betydande lagstadgade minskning av de typer av avfall som fick deponeras ökade det kombinerade tillståndet den högsta tillåtna avfallsvolym som fick deponeras i C.E.T. Mont-Saint-Guibert. Denna ökning berodde på antagandet av förordningen av den 27 februari 2003 om sektorsspecifika driftsvillkor för deponianläggningar, i vilken det föreskrivs att alla deponier ska restaureras i form av en kupol så att en minsta lutning på 3 % efter sättning säkerställs och dagvatten kan rinna till diken runt deponin genom gravitationen, vilket innebär att det blev ännu svårare för Renewi att fylla deponin i enlighet med kraven i det kombinerade tillståndet och inom den fastställda tidsfristen.

- (97) Renewi understryker dessutom att vetenskapliga kommittén före beslutet att avsluta verksamheten vid deponianläggningen ombads att undersöka om det var möjligt att minska den mängd avfall som krävdes vid stängningen av deponianläggningen, för att den skulle kunna stängas i befintligt skick. Enligt Renewi uppskattade dock vetenskapliga kommittén i en rapport av den 11 mars 2011 att den restmängd av avfall som återstod att behandla i slutet av 2010 endast kunde minskas med 76 401 m<sup>3</sup>. I rapporten motiverades denna beräkning med att det var svårt att ändra profilen för C.E.T. Mont-Saint-Guibert, eftersom dess slutliga yta, som fastställdes 2003, redan låg så nära kraven som möjligt för att uppfylla kriterierna för minsta (3 %) och största (14 %) lutning.
- (98) Med beaktande av de avfallsströmmar som Renewi hade angett att företaget kunde behandla samt de studier av vilken typ av material som skulle användas för att stänga anläggningen och bestämmelserna i det kombinerade tillståndet, ansåg vetenskapliga kommittén i sitt utlåtande av den 11 mars 2011 att det avfall som skulle kunna tillföras för att restaurera anläggningen under stängningsförfarandet i första hand var fluffmassa.
- (99) På grundval av utlåtandena från vetenskapliga kommittén och i enlighet med villkoren i det kombinerade tillståndet, och mot bakgrund av det stängningsförfarande som redan hade inletts för sektor 1, utfärdade miljöministern den 4 november 2011 registrering nr 2011/13/132/3/4 och tillhörande återvinningsintyg för Renewi, och godkände återvinningen av fluffmassa under en period på fem år som ett led i stängningen av hela C.E.T. Mont-Saint-Guibert.
- (100) Den 6 december 2013 upprepade vetenskapliga kommittén sitt utlåtande från 2011 och framhöll att "den enda godtagbara tekniska lösningen är att stänga deponianläggningen med hjälp av ett material med samma tekniska egenskaper som fluffmassa, särskilt i fråga om densitet. Alla eventuella alternativa lösningar skulle innebära att stängningen av deponianläggningen skjuts upp under en längre period och att efterbehandlingsfasen förlängs." Mot bakgrund av detta utlåtande från vetenskapliga kommittén utfärdades den 18 augusti 2015 en ny registrering och ett nytt användarintyg med nr 2015/13/223/3/4 för en period på fem år.
- (101) Renewi betonar att samtliga användarintyg krävde att kvalitetstester genomfördes för att kontrollera att dessa krav var uppfyllda. På så sätt kontrollerades huruvida fluffmassan uppfyllde kraven i registreringarna och återvinningsintygen. Renewi bestrider därför det argument som kommissionen framförde i sitt beslut om att inleda förfarandet, dvs. att registreringarna och intygen inte gör det möjligt att kontrollera vad som utgör fluffmassa och vilka egenskaper den måste ha.

#### 4.2 Korrekt tillämpning av skattedekretet och förordningen om återvinning av avfall från ministrarnas sida

- (102) Renewi uppger att det i skattedekretet föreskrivs en nedsatt skattesats för återvinning av avfall i deponianläggningar för alla avfallshanteringsföretag som utför sådan verksamhet.
- (103) I artikel 6.1.12 (tidigare 6.1.11) i skattedekretet föreskrivs att en skattesats på 0 EUR/ton för perioden 2005–2015 och 20 EUR/ton från och med år 2015 gäller för "användningen av återvinningsbart avfall i deponianläggningar som ersättning för produkter eller utrustning som är nödvändiga för driften och restaureringen av deponianläggningen, inklusive efterbehandling, i enlighet med drifts- eller miljötillståndet".
- (104) Enligt Renewi fastställs i denna artikel en rad objektiva och på förhand fastställda kriterier enligt vilka företag som 1) använder återvinningsbart avfall i deponianläggningar 2) som ersättning för produkter eller utrustning 3) som är nödvändiga för driften och återställandet av deponianläggningen, inklusive efterbehandling 4) i enlighet med deponianläggningens drifts- eller miljötillstånd, får omfattas av den nedsatta skattesats som gäller för återvinningsförfaranden. Bilaga 1 till förordningen om återvinning av avfall innehåller en förteckning över avfall som automatiskt betraktas som återvinningsbart. Renewi betonar emellertid att bilaga 1 inte är uttömmande, eftersom det är omöjligt att på förhand upprätta en uttömmande förteckning över allt avfall som kan återvinnas. Renewi gör också gällande att det i artikel 13 i förordningen om återvinning av avfall föreskrivs en möjlighet för ministern att genom registrering och intyg tillåta återvinning av annat icke-farligt avfall som inte anges i bilaga 1. Enligt Renewi kan detta avfall, som godkänts av ministern, därför betraktas som "återvinningsbart" i den mening som avses i artikel 6.1.12 (tidigare 11) i 2007 års skattedekret.

- (105) Renewi påpekar att ministerns beslut vid utfärdandet av registreringar och intyg begränsas av de olika dekret och förordningar som är tillämpliga och av en rad tidigare fattade beslut och analyser som kraftigt begränsar ministerns beslutsbefogenheter.
- (106) Renewi lyfter därför fram att ministern var tvungen att kontrollera att villkoren i artiklarna 3 och 6 i förordningen om återvinning av avfall var uppfyllda. Ministerns beslut fattades i enlighet med artikel 13 i förordningen om återvinning av avfall, i vilken följande föreskrivs: "Ministern får stödja återvinning av icke-farligt avfall som inte anges i bilaga I och återvinning av annat icke-farligt avfall än det som anges i bilaga I till detta dekret för varje person som lämnar in en ansökan om registrering i enlighet med det förfarande som anges i denna förordning. Denna registrering är undantagen från det tillstånd som avses i artikel 11.1 i dekretet av den 27 juni 1996 om avfall."
- (107) Renewi påpekar i detta sammanhang att kommissionen i sitt tillkännagivande om begreppet statligt stöd <sup>(49)</sup> har fastställt följande: "Det faktum att en skattelättnad kräver ett administrativt förhandsgodkännande innebär inte automatiskt att det är en selektiv åtgärd. Detta är inte fallet om ett administrativt förhandsgodkännande grundas på objektiva, icke-diskriminerande kriterier som är kända på förhand, och man därmed begränsar de offentliga förvaltningarnas utrymme för skönsmässig bedömning. Ett sådant system med föregående myndighetstillstånd ska på samma sätt administreras enligt en förfarandeordning som är lättillgänglig och ägnad att säkerställa att den berördes ansökan om godkännande behandlas inom en rimlig frist samt på ett objektivt och opartiskt sätt. Eventuella avslag ska dessutom kunna överprövas inom ramen för ett domstolsförfarande eller ett domstolsliknande förfarande."
- (108) Eftersom ministern vid antagandet av detta beslut var bunden av de olika bestämmelser som var tillämpliga enligt den vallonska lagstiftningen och endast hade utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om vilken typ av avfall som fick återvinnas, och eftersom detta utrymme för skönsmässig bedömning begränsades av på förhand fastställda, objektiva och icke-diskriminerande vetenskapliga studier och kriterier, innebär inte kravet på ett administrativt tillstånd för att kunna omfattas av den skattesats som gäller för återvinningsförfaranden att tillståndsåtgärderna var selektiva.
- (109) Renewi påpekar också att företaget var skyldigt att lämna in ansökningar till ministern tillsammans med "alla de handlingar som krävs för att fastställa produktionsförhållandena, avfallens egenskaper och de aktuella användningsmetoderna". Inlämnandet av dessa ansökningar, liksom alla ansökningar om tillstånd för C.E.T. Mont-Saint-Guibert, vägledades av utlåtanden från vetenskapliga kommittén, som består av oberoende experter. Dessa utlåtanden utgör framför allt en ram för tillståndsansökningarna och ministerns beslut om beviljande för att se till att de i så hög grad som möjligt överensstämmer med resultaten av de konsekvens- och miljöbedömningar som gjorts, med hänsyn till de geotekniska svårigheter som anläggningen är förknippad med. Det var således alltid på grundval av dessa olika informationskällor, närmare bestämt utlåtandena från vetenskapliga kommittén av den 23 juni 2005, den 28 mars 2006, den 11 mars 2011 och den 6 december 2013, som angavs i ansökningshandlingarna, som ministern utfärdade registreringarna och återvinningsintygen.
- (110) Dessa tillståndsbeslut innehåller dessutom en "användarhandbok" som beskriver produktionsförhållandena, egenskaperna hos och användningsmetoderna för det avfall som godkänts för återvinning. Slutligen föreskrivs i alla användarintyg att kvalitetstester av det avfall som godkänts för återvinning ska utföras för att kontrollera att det har de egenskaper som krävs.
- (111) Renewi anser således att registreringarna och intygen beviljades i enlighet med tillämpliga bestämmelser och att ministern inte hade något utrymme för skönsmässig bedömning. Renewi gör därför gällande att de aktuella åtgärderna inte utgör individuella åtgärder utan snarare åtgärder som antagits enligt en allmän ordning, vars selektivitet inte bara kan antas utan måste bevisas.

<sup>(49)</sup> Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1).

- (112) Slutligen hänvisar Renewi till exemplet med BEP Environnement, som beviljades registrering år 2008 i enlighet med artikel 13 i förordningen om återvinning av avfall, vilket gjorde det möjligt för företaget att återvinna "krossat, skrymmande, icke-farligt avfall" vid deponianläggningen i Happe-Chapois i syfte att utföra de arbeten som krävdes för att permanent upprätta den kupol som föreskrivs i företagets driftstillstånd. Mot bakgrund av att det krävdes en kupol med en viss höjd för att få en genomsnittlig lutning på minst 3 % och det faktum att verksamhetsutövaren inte kunde nå den nivå som krävdes under driften på grund av ikraftträdandet av den vallonska regeringens dekret av den 18 mars 2004 om förbud mot deponering av visst avfall, utfärdade den vallonska ministern BEP Environnement den registrering som krävdes för att kunna inleda återvinningsförfaranden och på så sätt restaurera anläggningen.

#### 4.3 Skälen till att Renewi huvudsakligen använde fluffmassa för fyllningen

- (113) Renewi lyfter fram att det i de studier som genomfördes i syfte att bevilja driftstillståndet för C.E.T. Mont-Saint-Guibert uttryckligen övervägdes om det var möjligt att använda "högkvalitetsmaterial" för deponering i samband med stängningen av anläggningen, i den mening som avses i artikel 13 i direktivet om deponering av avfall. Denna möjlighet avfärdades dock för att bevara nya råvaror genom att i stället använda avfall. Enligt Renewi hade möjligheten att skapa kupolen med andra material än avfall tagits upp, men avfärdades mycket snabbt eftersom det var uppenbart att material skulle gå till spillo. Renewi anser att syftet med förfarandena inte var att ersätta en typ av avfall med en annan, eftersom avfallet, när det kombinerade tillståndet hade löpt ut, inte längre fick bortskaffas vid deponianläggningen. Renewi vidhåller att det avfall som återvanns i deponianläggningen ersatte högkvalitetsmaterial – som skulle ha behövt användas i stället för avfall – snarare än andra typer av avfall, som vid den tidpunkten inte tilläts i deponianläggningen. Det är därmed uppenbart att villkoret avseende ersättning av material för att bevara naturresurserna, vilket i unionsrätten betraktas som väsentligt för återvinningsförfaranden, är uppfyllt i det aktuella fallet.
- (114) Renewi vidhåller att vetenskapliga kommittén valde fluffmassa som det huvudsakliga materialet för att fylla deponin (utöver krossat skrymmande avfall som restavfall, såsom förklaras i avsnitten 3.1 och 3.2) av tekniska skäl kopplade till miljömålen i det kombinerade tillståndet och på grund av att det fanns tillgängligt i tillräckligt stora mängder, dess densitet och permeabilitet.
- (115) Fluffmassa användes således för att se till att kupolen hade den höjd och lutning som krävdes. Detta avfall hade särskilda egenskaper som innebar att detta mål kunde uppnås, i och med att det i) har mycket låg densitet (0,4 ton/m<sup>3</sup> då det deponerades i deponin och 0,6 ton/m<sup>3</sup> efter sättning), ii) är icke-biologisk nedbrytbart och inte medför någon risk för att orsaka nedbrytning av avfallet, och iii) är genomträngligt.
- (116) Renewi påpekar också att resursåtervinning, som i sig betraktas som en metod för återvinning av avfall, både i det kombinerade tillståndet och, i ett tidigare led, i skattedekretet, ansågs vara den mest gynnsamma lösningen för miljön för att slutföra den nödvändiga restaureringen av deponin.
- (117) Enligt Renewi var den aktuella brännbara och icke biologiskt nedbrytbara fluffmassan inte lämplig för förbränning eller som bränsle i en cementugn och kunde därför inte ha förbränts för energiproduktion (se skäl 54). När det gäller de få andra förbränningsanläggningar som kunde ha varit villiga att acceptera en viss (begränsad) mängd fluffmassa med ett så högt nettovärmevärde, var ingen av dem ett godtagbart alternativ, bland annat på grund av klorinnehållet i den aktuella fluffmassan eller på grund av avståndet mellan dessa förbränningsanläggningar och produktionsanläggningen för fluffmassa.
- (118) Renewi påpekar också att fluffmassa har ett nettovärmevärde som är alldeles för lågt för cementugnar. Detta beror på att avfallet, för att kunna brännas i en cementugn, i allmänhet måste ha ett nettovärmevärde på cirka 17 000–18 000 kJ/kg.



- (119) Eftersom den fluffmassa som används vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert inte är avsedd att förbrännas i en förbrännings- eller cementugn, genomgår den inte heller någon förbehandling med avseende på klorinnehållet. För att uppfylla miljökraven – särskilt när det gäller klorhalten i rökgaserna från förbränningsanläggningar eller cementugnar – fastställer dessa typer av anläggningar emellertid en högsta klorhalt över vilken avfall inte tas emot. Dessa nivåer fastställs i allmänhet till omkring 0,8–1 %. Denna högsta klorhalt kan endast uppnås genom att avfallet genomgår en särskild förbehandling för detta ändamål. Eftersom detta inte var fallet med den fluffmassa som återvanns vid C. E.T. Mont-Saint-Guibert vidhåller Renewi att den inte fick brännas i förbrännings- eller cementugnar, tvärtemot vad klaganden hävdar. Renewi drar därför slutsatsen att fluffmassan inte skulle ha kunnat användas för energiåtervinning och att det inte finns några alternativa användningsområden för fluffmassan som bättre skulle överensstämma med avfallshierarkin.

## 5. BEDÖMNING AV DEN PÅSTÄDDA STÖDÅTGÄRDEN

### 5.1 Frånvaro av stöd

- (120) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är ”stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna”. För att en åtgärd ska klassificeras som stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget måste alla villkor som fastställs i bestämmelsen vara uppfyllda <sup>(50)</sup>.

#### 5.1.1 Statliga medel och frågan om åtgärden kan tillskrivas staten

- (121) Det framgår av domstolens praxis att enbart fördelar som tilldelas direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel kan anses som stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Dessutom måste dessa fördelar kunna tillskrivas staten.
- (122) I förevarande fall tar överföringen av statliga medel formen av uteblivna skatteintäkter, eftersom de användarintyg som de vallonska myndigheterna eventuellt felaktigt har beviljat gjorde det möjligt för Renewi att omfattas av en nedsatt regionalskatt på deponering av avfall i stället för den fulla skattesats som normalt gäller.
- (123) Det är nödvändigt att fastställa om åtgärden i fråga kan tillskrivas medlemsstaten.
- (124) Enligt rättspraxis ska det för att avgöra om en åtgärd kan tillskrivas staten undersökas om myndigheterna var delaktiga när åtgärden vidtogs <sup>(51)</sup>.
- (125) Det ska för det första påpekas att skattedekretet är en rättsakt som antagits av de vallonska myndigheterna, liksom beviljandet av skattenedsättningen. På samma sätt grundar sig de successiva registreringarna för återvinning och beviljandet av de tillhörande användarintygen på den vallonska miljöministerns beslut. Det måste därför anses att denna åtgärd kan tillskrivas staten.
- (126) Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att åtgärden sannolikt har berövat staten statliga medel och att åtgärderna kan tillskrivas staten.

#### 5.1.2 Frånvaron av fördel

- (127) Det följer av domstolens fasta praxis att åtgärder som, oavsett form, direkt eller indirekt kan gynna företag, liksom åtgärder som kan anses ge det mottagande företaget ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor, ska anses utgöra statligt stöd <sup>(52)</sup>.

<sup>(50)</sup> Se domstolens dom av den 2 september 2010, Kommissionen mot Deutsche Post, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481, punkt 38 och den rättspraxis som citeras där.

<sup>(51)</sup> Se domstolens dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, punkterna 17 och 18.

<sup>(52)</sup> Se domen i fotnot 42, punkt 40 och där given rättspraxis; domstolens dom av den 9 oktober 2014, Navantia, SA, C-522/13, ECLI:EU:C:2014:2262, punkt 21.

- (128) Begreppet ekonomisk fördel omfattar nedsättningar av den normala skatt som påverkar ett företags budget. Samtidigt ger ett skattebeslut inte någon fördel om skattebetalaren betalar de skatter som normalt ska betalas enligt en korrekt tillämpning av de (nationella och internationella) reglerna i fråga.
- (129) I 2007 års skattedekret för regionen Vallonien föreskrivs olika skatter för deponering av avfall, beroende på vilken avfallshanteringsmetod som används. Återvinning av avfall omfattas därför av en förmånligare skattesats än behandlingsmetoder som är mer skadliga för miljön och folkhälsan, såsom bortskaffande.
- (130) För att avgöra huruvida Renewi har beviljats en fördel till följd av tillämpningen av denna nedsatta skattesats är det nödvändigt att fastställa klassificeringen av förfarandet i fråga mot bakgrund av definitionerna i tillämplig unionslagstiftning och de klargöranden som gjorts i domstolens rättspraxis.

### 5.1.3 Återvinning av avfall

- (131) Resursåtervinning och återfyllnad definieras i avfallsdirektivet (se skälen 21 och 22).
- (132) I bilagorna I och II till det direktivet förtecknas också de förfaranden som kan klassificeras som bortskaffande respektive återvinning. Domstolen har angett de bestämmelser i direktivet enligt vilka dessa exempel inte är uttömmande och att när ett förfarande för avfallsbehandling inte kan hänföras till något av de förfaranden eller förfarandekategorier som anges i bilagorna I och II till det ovannämnda direktivet, enbart på grundval av de aktuella förfarandenas lydelse, ska det klassificeras från fall till fall mot bakgrund av direktivets syften och definitioner. Det är därför nödvändigt att fastställa huruvida huvudsyftet med förfarandet i fråga är att återvinna avfall som ersätter andra material som skulle ha kunnat användas.
- (133) Såsom anges i detalj i skälen 27–32 måste ett förfarande uppfylla två villkor för att klassificeras som ett återvinningsförfarande: i) ett bevarandevillkor och ii) ett lämplighetsvillkor.
- (134) De två typerna av fluffmassa (brännbar och icke biologiskt nedbrytbar fluffmassa), som använts för deponering både i sektor 1 och i sektorerna 2–8, eftersom de registrerats som icke-farligt avfall enligt den vallonska regeringens förordning av den 10 juli 1997 (se skälen 53 och 148), kommer att beaktas tillsammans för att analysera bevarandevillkoret och lämplighetsvillkoret. Krossat skrymmande avfall som endast använts för återvinning under 2009 kommer också att analyseras mot bakgrund av dessa två villkor.
- (135) Det avfall som använts vid täckningsfasen, i enlighet med den registrering som erhöles 2016 (se skäl 71), motsvarar det avfall som anges i bilaga 1 till förordningen om återvinning av avfall och anses därför de facto vara återvinningsbart (till skillnad från avfall för vilket ett ad hoc-intyg måste begäras, såsom de två typer av fluffmassa som nämns ovan).
- (136) Även om klagomålet ingavs den 18 september 2015 och avsåg registreringar för återvinning av avfall och användarintyg som Renewi erhållit före detta datum, kommer kommissionen i sin analys även att beakta de registreringar och intyg som Renewi beviljats senare.

#### 5.1.3.1 Bevarandevillkor

- (137) Enligt domstolen är det som framför allt utmärker ett återvinningsförfarande det faktum att förfarandets huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett ändamålsenligt sätt som bidrar till att bevara naturresurserna genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål.
- (138) Huvudsyftet med återvinningsförfarandet måste vara att bevara naturresurserna. Omvänt gäller att när bevarandet av naturresurserna endast är en bieffekt av ett förfarande vars huvudsyfte är att avfall ska bortskaffas, kan detta inte föranleda att detta förfarande ska anses som något annat än ett bortskaffningsförfarande.

- (139) Enligt domstolen är det därför avgörande att fastställa huruvida förfarandet i fråga skulle ha genomförts även om det inte funnits något tillgängligt avfall, i vilket fall det skulle ha varit nödvändigt att använda andra material.
- (140) Kommissionen konstaterar för det första att det framgår av parternas synpunkter att det kombinerade tillståndet krävde att Renewi, av miljöskyddsskäl, skulle genomföra återvinningsförfaranden i syfte att restaurera sektor 1 av C. E.T. Mont-Saint-Guibert (se skäl 47). Renewi begärde därför och erhöll flera intyg (se skälen 49–52).
- (141) När det gäller sektorerna 2–8 fick Renewi genom det kombinerade tillståndet av den 10 maj 2004 ursprungligen bedriva verksamhet inom dessa sektorer (se skäl 47). Kommissionen påpekar emellertid att Renewi, efter beslutet att stänga anläggningen i enlighet med kraven i det kombinerade tillståndet och på grundval av de rekommendationer som vetenskapliga kommittén utfärdade i sin rapport av den 11 mars 2011, från och med år 2011 var rättsligt skyldigt att stänga och restaurera C.E.T. Mont-Saint-Guibert i sin helhet för sektorerna 1–8 (se skälen 65–72).
- (142) Kommissionen konstaterar därför att den vallonska lagstiftningen föreskriver att kupolens lutning inte får överstiga den höjd som anges i det kombinerade tillståndet och inte får understiga 3 %. I det tillstånd som beviljats Renewi föreskrivs en högsta höjd på 161 meter och en minsta lutning på 3 % (högst 14 %). Enligt de villkor som anges i tillståndet är Renewi, om det visar sig omöjligt att uppnå denna höjd, skyldigt att fylla deponin med material som uppfyller kraven för återvinningsbart avfall i enlighet med förordningen om återvinning av avfall. Till följd av de på varandra följande förbud mot deponering av visst avfall som infördes genom den vallonska regeringens dekret av den 18 mars 2004 (se skälen 59 och 62), vilket innebar att deponin inte kunde fyllas inom de tidsfrister som ursprungligen angavs i det kombinerade tillståndet, beslutades att verksamheten vid deponianläggningen skulle avvecklas. Användningen av fluffmassa motiverades dessutom av att det var tekniskt omöjligt att stänga anläggningen med den befintliga avfallsmängden (se skäl 68).
- (143) Restaureringen av anläggningen (skapandet av kupolen och täckningen) (se skälen 69 och 71) skulle därför under alla omständigheter ha behövt äga rum till följd av dessa lagstadgade skyldigheter, även om lämpligt avfall inte funnits tillgängligt i tillräckliga mängder för ändamålet.
- (144) Därför användes endast fluffmassa och krossat skrymmande avfall för att restaurera deponin, även om det skulle ha varit möjligt att använda andra material som fanns tillgängliga vid den tidpunkten och som fanns i tillräckligt stora mängder. Dessa material, såsom expanderad lera, olika typer av skum och lavastenar (se skälen 87–89) uppfyllde de särskilda kraven för restaurering av deponin.
- (145) Kommissionen drar därför slutsatsen att bevarandevillkoret är uppfyllt i det aktuella fallet.

#### 5.1.3.2 Lämplighetsvillkor

- (146) Enligt domstolen kan ett förfarande endast klassificeras som ett återvinningsförfarande om det använda avfallet lämpar sig för ändamålet, enligt den senaste vetenskapliga och tekniska kunskapen.
- (147) I enlighet med direktivet om deponering av avfall (se skäl 32) är inert och icke-farligt avfall lämpligt för restaureringsarbeten. Dessutom bekräftas i artikel 3.17a i avfallsdirektivet att icke-farligt avfall också är lämpligt för återfyllnad (se skäl 33).
- (148) Kommissionen konstaterar att de vallonska myndigheterna och Renewi har bekräftat att fluffmassan inte utgjorde farligt avfall, i enlighet med villkoren i den vallonska regeringens förordning av den 10 juli 1997 om avfallsklassificering och i vart och ett av de registreringar och intyg som utfärdats till Renewi. Avfallets icke-farliga karaktär (se skäl 53) är därför, i enlighet med artikel 13 i förordningen om återvinning av avfall, en förutsättning för att det ska kunna användas för återvinning (se skäl 18).

- (149) Även om de vallonska myndigheterna har godtagit att fluffmassa inte kan betraktas som inert avfall i egentlig mening, framgår det av de uppgifter som parterna har lämnat att detta avfall, i förevarande fall och med avseende på dess faktiska användning, har flera av de egenskaper som finns hos inert avfall. Det är därmed inte troligt att fluffmassan kommer att antändas till följd av att den används för att fylla deponin (se skälen 84 och 117–119).
- (150) Kommissionen drar därför slutsatsen av ovanstående att fluffmassa under de särskilda omständigheterna i detta fall kan anses vara lämpligt avfall och att lämplighetsvillkoret är uppfyllt. När det gäller det skrymmande avfall som användes under perioden februari 2009–december 2009 anser kommissionen att detta avfall i detta fall kan anses uppfylla lämplighetsvillkoret, eftersom det har de tekniska egenskaper som krävs för att restaurera deponin, det vill säga det faktum att det har låg densitet, är icke-biologiskt nedbrytbart och finns tillgängligt i tillräckliga mängder (se skäl 85).
- (151) Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att de vallonska myndigheterna gjorde en riktig bedömning när de klassificerade de aktuella förfarandena som återvinningsförfaranden i den mening som avses i avfallsdirektivet, närmare bestämt definitionen av återfyllnad i artikel 3.17a i det direktivet, och tillämpade den nedsatta skattesatsen i enlighet med den vallonska lagstiftningen på ett korrekt sätt. Kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärden i fråga inte ger Renewi någon fördel.

#### 5.1.4 Avsaknad av selektivitet

- (152) Kommissionen konstaterar att det klagomål som har ingetts i förevarande fall inte avser det regionala skattesystemet i Vallonien för deponering av avfall i sin helhet, utan endast dess tillämpning på den specifika verksamhet som bedrivits vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert på grundval av tillhörande registreringar och användarintyg som regionen Vallonien successivt har beviljat Renewi.
- (153) Skatteåtgärdernas selektivitet bedöms genom en analys i tre steg. i) För det första måste referenssystemet identifieras. ii) För det andra måste det fastställas huruvida en viss åtgärd utgör ett undantag inom detta system, i den mån det gör åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av systemets inneboende mål, befinner sig i en jämförbar faktisk och rättslig situation. iii) För det tredje måste det fastställas om undantaget är motiverat med hänsyn till referenssystemets art eller allmänna funktion.
- (154) Referenssystemet består av en konsekvent uppsättning regler som gäller generellt för alla företag som omfattas av systemets tillämpningsområde, som definieras av dess syfte. Vad gäller skatter baseras referenssystemet på sådana faktorer som beskattningsunderlaget, de beskattningsbara personerna, den beskattningsgrundande händelsen och skattesatserna. Följaktligen är det i princip referenssystemet som är själva avgiften <sup>(33)</sup>.
- (155) I förevarande fall utgörs referenssystemet av skatten på återvinning av avfall i deponier, såsom den följer av bestämmelserna i skattedekretet av den 22 mars 2007, dekretet av den 19 juni 2015 om ändring av förordningen och förordningen om återvinning av avfall. Detta system är baserat på följande faktorer:
- a) Skattesatsen är 0 EUR/ton, ersatt med 20 EUR/ton i enlighet med dekretet av den 19 juni 2015.
  - b) Skatten tillämpas på återvinningsbart avfall som används i deponier.
  - c) Den som driver deponianläggningen är den person som är skyldig att betala skatten.
- (156) De faktorer som anges i skäl 134 är objektiva kriterier. De är dessutom förenliga med syftet med skatten på återvinning av avfall i deponier. I synnerhet skiljer den vallonska rättsordningen, liksom unionens regelverk på avfallsområdet, mellan bortskaffningsförfaranden och återvinningsförfaranden. I den vallonska lagstiftningen föreskrivs två olika skattesatser för dessa två olika typer av förfaranden som kan utföras i deponianläggningar. För att främja återvinningsförfaranden är den skattesats som gäller för återvinningsförfaranden förmånligare än den som gäller för bortskaffningsförfaranden.

<sup>(33)</sup> Se tillkännagivandet om begreppet statligt stöd i fotnot 49, punkterna 133–134.

- (157) Tillämpningen av skattesatsen på 0 EUR/ton och, från och med juli 2015, 20 EUR/ton för återvinningsbart avfall som används i deponier, är en allmän åtgärd som sannolikt tillämpas på alla företag som bedriver sådan avfallshanteringsverksamhet som avses i artikel 6.1.12 (tidigare 11) i skattedekretet. Genom denna åtgärd föreskrivs, på ett allmänt och abstrakt sätt, en nedsatt skattesats för återvinningsbart avfall som används i deponier som ersättning för produkter eller utrustning som krävs för driften och restaureringen av deponianläggningen, inklusive efterbehandling, i enlighet med drifts- eller miljötillståndet. Denna skatt innebär inte att någon åtskillnad görs mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av systemets inneboende mål, befinner sig i en jämförbar faktisk och rättslig situation, eftersom en aktör som driver en deponianläggning som använder återvinningsbart avfall inom ramen för ett återvinningsförfarande inte befinner sig i samma situation som en aktör som ägnar sig åt bortskaffande av avfall, med hänsyn till systemets inneboende mål, särskilt att förebygga och återvinna avfall i regionen Vallonien.
- (158) Tillämpningen av den nedsatta skattesatsen på verksamheten vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert är förenlig med gällande skatte- och miljölagstiftning, som är förenlig med avfallshierarkin och inte följer av ett skönsmässigt beslut av den behöriga vallonska ministern. Kommissionen konstaterar därför, på grundval av de uppgifter som parterna har lämnat, att ministerns beslut om att klassificera förfaranden antingen som återvinning eller bortskaffande är kraftigt begränsade och ingår i ett pågående administrativt förfarande, under vilket kriterierna för vad som kan utgöra återvinningsförfaranden bedöms. I detta avseende noterar kommissionen att klassificeringen inte alls är subjektiv, eftersom den är föremål för strikt efterlevnad av de tillämpliga reglerna och grundar sig på objektiva och öppna kriterier som fastställts i förväg i de olika tillämpliga dekreten och förordningarna (se skälen 105–111).
- (159) Kommissionen drar därför slutsatsen att den påstådda stödåtgärden inte är selektiv.

## 6. SLUTSATSER

- (160) Sammanfattningsvis konstaterar kommissionen att den berörda åtgärden, det vill säga tillämpningen av den nedsatta skattesats som gäller för återvinningsförfaranden i stället för den fulla skattesats som gäller för bortskaffningsförfaranden på Renewis verksamhet vid C.E.T. Mont-Saint-Guibert, inte utgör statligt stöd.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

### Artikel 1

Regionen Valloniens åtgärd till förmån för Renewi, som beskrivs i skälen 7–10 i detta beslut, utgör inte stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

### Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Konungariket Belgien.

Utfärdat i Bryssel den 3 mars 2023.

På kommissionens vägnar  
Margrethe VESTAGER  
Ledamot av kommissionen