



**Miljøministeriet**  
Miljøstyrelsen

Cirkulær Økonomi & Affald  
J.nr.  
Ref. SEPAU  
Den 18. august 2022

## *Foreløbigt udkast*

### **Vejledende udtalelse om Miljøstyrelsens praksisændring ang. inddragelse af kriterier til brug for vurdering af nyttiggørelse eller bortskaffelsesoperation**

---

Miljøstyrelsen udtaler sig normalt ikke om konkrete sager og/eller verserende sager, men kan dog udtale sig vejledende om principielle spørgsmål.

En vejledende udtalelse er udtryk for Miljøstyrelsens fortolkning af det pågældende regelsæt. Indholdet er alene vejledende. I tilfælde af uenighed om forståelsen af reglerne, træffes den endelige afgørelse af domstolene.

Denne vejledende udtalelse har til formål at beskrive, hvilke kriterier Miljøstyrelsen kan inddrage ved vurderingen af, om en bestemt affaldsoperations hovedresultat skal klassificeres som nyttiggørelse eller bortskaffelse i medfør af affaldsdirektivet. Klassificeringen har bl.a. særligt betydning ved overførsel af affald i medfør af transportforordningen<sup>1</sup>. Udtalelsen vil således give virksomheder mulighed for at forberede sig på, hvilke kriterier styrelsen kan inddrage i vurderingen, samt hvilke spørgsmål man som virksomhed kan forvente at blive stillet i den forbindelse. Endelig beskrives muligheden for at gøre indsigelse mod en overførsel til nyttiggørelse.

Inddragelse af kriterierne i Miljøstyrelsens sagsbehandling i sager om anmeldelse af overførsel af affald er en ændring af styrelsens hidtidige praksis.

#### **1. Baggrund for udtalelsen**

I forbindelse med behandlingen af nogle konkrete anmeldelser om overførsel af affald til behandling på et anlæg i Danmark, har det givet anledning til tvivl, om hvorvidt der var tale om overførsel til nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Den rette klassificering er af afgørende betydning, da bortskaffelse som udgangspunkt er omfattet af det danske forbud om import til bortskaffelse<sup>2</sup>, hvorimod en overførsel til nyttiggørelse ikke er omfattet af dette forbud.

Miljøstyrelsen har til brug for vurderingen heraf undersøgt, hvilke kriterier der kan lægges vægt på i medfør af affaldsdirektivet og EU-Domstolens praksis.

---

<sup>1</sup> Efter Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 10313/2006 om overførsel af affald med senere ændringer (transportforordningen).

<sup>2</sup> Jf. § 10, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1031 af 27. maj 2021 om overførsel af affald og overførsel af brug elektrisk og elektronisk udstyr (import-/eksportbekendtgørelsen).

## 2. Nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperation

Det fremgår af definitionen på nyttiggørelse i affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15<sup>3</sup>, at en nyttiggørelsesoperation er kendetegnet ved, at *hovedresultatet* med operationen er, at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion, eller at affaldet bliver forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion i anlægget eller i samfundet generelt.

Ved vurderingen af hovedresultatet med operationen er det relevant at inddrage kriterier fra EU-Domstolens praksis om nyttiggørelsesbegrebet. Kriterierne gennemgås umiddelbart nedenfor i pkt. 3 og 4.

I de tilfælde, hvor affaldet skal gennemgå flere på hinanden følgende affaldsoperationer, er det alene den første operation, der er afgørende for klassificeringen som enten nyttiggørelse eller bortskaffelse, dvs. den behandling, som affaldet skal gennemgå, når det er ankommet til bestemmelsesstedet, og ikke den behandling, som eventuelt senere kan finde anvendelse på det således behandlede affald eller affaldsresterne<sup>4</sup>.

## 3. Kriterierne

Ifølge EU-Domstolens praksis kan der ved vurderingen af hovedresultatet bl.a. lægges vægt på følgende kriterier:

- Om den energi eller de stoffer, som fremkommer og udvindes ved behandlingen af affaldet, er større end det, der forbruges ved operationen.
- Om den del af det energioverskud eller de stoffer, som frigøres ved affaldsbehandlingen, faktisk udnyttes.
- Om størstedelen af affaldet opbruges under operationen, og om størstedelen af den frigjorte energi eller de frigjorte stoffer faktisk genindvindes og udnyttes.
- Om affaldet ud fra den foreliggende videnskabelige og tekniske viden er egnet til at udfylde det pågældende formål.
- Om det pågældende forarbejdningsanlæg (primært) er indrettet til bortskaffelse eller til nyttiggørelse af affald.
- Om driftsherren af forarbejdningsanlægget erlægger betaling for affaldet til producenten eller indehaveren af affaldet.

Det bemærkes, at kriterierne ikke skal anses som udtømmende, og at de enkeltvis ikke er afgørende for, om der er tale om en nyttiggørelsesoperation eller ej, men at der i stedet er tale om indikationer på, hvad hovedformålet/hovedresultatet med en given operation er. Klassificeringen som enten nyttiggørelse eller bortskaffelse skal således foretages på grundlag af en konkret afvejning af samtlige relevante kriterier i forhold til den konkrete operation og det er derfor ikke nødvendigvis alle kriterier, der er relevante at inddrage ved vurderingen.

## 4. Nærmere beskrivelse af kriterierne

---

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF om affald (affaldsdirektivet) med senere ændringer. Implementeret ved § 3, nr. 34, i bekendtgørelse nr. 2512 af 10. december 2021 om affald (affaldsbekendtgørelsen).

<sup>4</sup> Jf. C-116/01, præmis 43 og 46.

*3.1. Om den energi eller de stoffer, som fremkommer og udvindes ved behandlingen af affaldet, er større end det, der forbruges ved operationen<sup>5</sup>*

Kriteriet er udtryk for, at man skal få mere ud af operationen, end der forbruges på operationen.

Miljøstyrelsen kan til belysning af dette kriterie bl.a. spørge, hvor meget energi/stof der fremkommer ved operationen, samt hvor meget energi/stof der medgår til operationen.

*3.2. Om den del af det energioverskud eller de stoffer, som frigøres ved affaldsbehandlingen, faktisk udnyttes<sup>6</sup>*

Kriteriet er udtryk for, at der skal være et marked for det frigjorte materiale/stof, og at det faktisk vil blive benyttet.

Miljøstyrelsen kan til belysning af dette kriterie bl.a. spørge til, hvilke produkttyper og evt. tekniske standarder det frigjorte materiale/stof lever op til.

*3.3. Om størstedelen af affaldet opbruges under operationen, og om størstedelen af den frigjorte energi eller de frigjorte stoffer faktisk genindvindes og udnyttes<sup>7</sup>*

Kriteriet er udtryk for, at størstedelen af affaldet skal gennemgå operationen, og at størstedelen af de herved frigjorte materialer/stoffer faktisk vil blive benyttet.

Selvom EU-Domstolen ikke har uddybet, hvordan "størstedelen" skal forstås, er det Miljøstyrelsens opfattelse, at det skal forstås som over 50 %.

Det bemærkes, at kriteriet ikke angår, hvor stor en procentdel af affaldet, der rent faktisk nyttiggøres, men i stedet om størstedelen af det frigjorte materiale/stof nyttiggøres og udnyttes.

Miljøstyrelsen kan til belysning af dette kriterie bl.a. spørge til effektiviteten af operationen samt udregninger og data herom.

*3.4. Om affaldet ud fra den foreliggende videnskabelige og tekniske viden er egnet til at udfylde det pågældende formål<sup>8</sup>*

Kriteriet er udtryk for, at affaldet skal være egnet til den pågældende affaldsbehandling ud fra den foreliggende videnskabelige og tekniske viden.

Miljøstyrelsen kan til belysning af dette kriterie bl.a. anmode den relevante tilsynsmyndighed om en udtalelse om, hvorvidt affaldet er egnet til den pågældende affaldsbehandling.

---

<sup>5</sup> C-228/00, *Kommissionen mod Tyskland* (præmis 42). Gengivet i C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 33), C-116/01, *SITA* (præmis 53) og sag C-113/02, *Kommissionen mod Holland* (præmis 31).

<sup>6</sup> C-228/00, *Kommissionen mod Tyskland* (præmis 42). Gengivet i C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 33), C-116/01, *SITA* (præmis 53) og sag C-113/02, *Kommissionen mod Holland* (præmis 31).

<sup>7</sup> C-228/00, *Kommissionen mod Tyskland* (præmis 43). Gengivet i C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 34), C-116/01, *SITA* (præmis 53) og sag C-113/02, *Kommissionen mod Holland* (præmis 31).

<sup>8</sup> C-147/15, *Edilizia Mastrodonato* (præmis 45).

### *3.5. Om det pågældende forarbejdningsanlæg (primært) er indrettet til bortskaffelse eller til nyttiggørelse af affald<sup>9</sup>*

Kriteriet er udtryk for, at der ved klassificeringen kan lægges vægt på, om et forarbejdningsanlæg må anses for primært at være indrettet til nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Ved vurderingen af kriteriet kan der endvidere, efter Miljøstyrelsens opfattelse, bl.a. lægges vægt på, om der ved affaldsbehandlingen foretages noget ekstraordinært i forhold til den procedure, der vil være nødvendig ved en bortskaffelsesoperation.

Miljøstyrelsen bemærker dog, at kriteriets udstrækning kan være begrænset som følge af ændring af nyttiggørelsesdefinitionen ved affaldsrammedirektivet i 2008, og at EU-Dømstolen ikke har haft anledning til at forholde sig til sine tidligere konklusioner om anlæggets indretning i C-458/00 efter ikrafttrædelsen af den nye definition på nyttiggørelse.

### *3.6. Om driftsherren af forarbejdningsanlægget erlægger betaling for affaldet til producenten eller indehaveren af affaldet<sup>10</sup>*

Kriteriet kan anvendes som indicium for, at det primære formål med operationen er nyttiggørelse, såfremt driftsherren erlægger betaling for modtagelse af affaldet. Såfremt affaldsindehaveren derimod betaler driftsherren for at modtage affaldet, kan dette omvendt tale for, at affaldet bortskaffes på anlægget, idet der i så fald kan være en formodning for, at operationen ikke ville være gennemført uden affaldet.

Miljøstyrelsen kan til belysning af dette kriterie bl.a. spørge nærmere ind til, om modtageren af affaldet erlægger eller modtager betaling for modtagelsen af affaldet samt den økonomiske værdi heraf.

Miljøstyrelsen bemærker dog, at prisfastsættelsen af affald er kompleks og i visse tilfælde kan være resultat af en flerhed af faktorer, herunder bl.a. produktions-, logistiske- og behandlingsmæssige forhold. Hertil kommer, at betalingskriteriet ikke nødvendigvis er absolut, og at der i visse sektorer er normal praksis for, at indehaveren betaler modtageren for at gøre nyttiggørelsesoperationen økonomisk rentabel<sup>11</sup>.

## **5. Indsigelsesmuligheden**

Det fremgår af transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g, at der kan gøres indsigelse mod en overførsel til nyttiggørelse ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger. Vurderingen af de økonomiske og/eller miljømæssige hensyn skal i den konkrete sag foretages i relation til følgende forhold:

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

<sup>9</sup> C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg*, (præmis 39-43).

<sup>10</sup> C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 44) og C-147/15, *Edilizia Mastrodonato* (præmis 44).

<sup>11</sup> Jf. Generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i C-6/00 (pkt. 88).

Det fremgår således, at såfremt en given operation klassificeres som nyttiggørelse, kan der herefter gøres indsigelse mod overførslen såfremt denne ud fra økonomiske og/eller miljømæssige betragtninger ikke findes begrundet.

Miljøstyrelsen kan til belysning af de økonomiske hensyn bl.a. spørge til den skønnede økonomiske værdi af det materiale/stof, der nyttiggøres endeligt, samt udgifterne til nyttiggørelsen og udgifterne til bortskaffelse af det, der ikke kan nyttiggøres.

For så vidt angår vurderingen af de miljømæssige hensyn, kan Miljøstyrelsen bl.a. spørge til den alternative behandlingsmetode og sammenholde denne med den for overførslen påtænkte affaldsbehandling.

Miljøstyrelsen bemærker, at der i vurderingen ikke udelukkende må lægges vægt på forholdet (f.eks. det procentvise forhold) mellem det materiale/stof, der kan nyttiggøres, og det, der ikke kan nyttiggøres, men må bortskaffes<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> C-113/02, *Kommissionen mod Holland*, (præmis