



## Administrationsgrundlag:

### Vurdering af om hovedformålet med en affaldsbehandling er nyttiggørelse eller bortskaffelse ved overførsel af affald

---

#### 1) Formål og anvendelse

Denne procesbeskrivelse udgør et samlet vurderingsgrundlag, som skal anvendes ved behandling af anmeldelser om overførsel<sup>1</sup> af affald til og fra Danmark, hvor det er angivet, at formålet med affaldsbehandlingen er nyttiggørelse, men hvor der kan være tvivl om, hvorvidt hovedformålet med affaldsbehandlingen reelt er bortskaffelse.

Formålet med vurderingsgrundlaget er at understøtte styrelsens faglige vurdering af, om hovedformålet med en konkret overførsel af affald kan karakteriseres som nyttiggørelse i overensstemmelse med anmeldelsen.

Vær opmærksom på, at Miljøstyrelsen ikke selv kan ændre en anmeldelse fra nyttiggørelse til bortskaffelse og omvendt, såfremt styrelsen finder anmelderens klassificering forkert<sup>2</sup>. Hvis det af anmeldelsen fremgår, at hovedformålet er nyttiggørelse, men styrelsen i lyset af de nedenfor angivne kriterier vurderer, at hovedformålet med overførslen er bortskaffelse, skal styrelsen gøre indsigelse mod overførslen efter bestemmelsen i transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra h<sup>3</sup>.

---

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

<sup>2</sup> Ifølge EU-Domstolens dom i sagen C-472/02 Siomab, præmis 28, må medlemsstaterne ikke ex officio omklassificere en overførsel, såfremt myndighederne finder anmelderens klassificering forkert.

<sup>3</sup> ”Når der foretages en anmeldelse af en planlagt overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse, kan de kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder inden 30 dage efter datoen for den kompetente bestemmelsesmyndigheds afsendelse af bekræftelsen i overensstemmelse med artikel 8 gøre begrundet indsigelse baseret på en eller flere af følgende grunde og i overensstemmelse med traktaten: når overførslen af affald er bestemt til bortskaffelse og ikke til nyttiggørelse”

Vurderingsgrundlaget udgør et supplement til de overordnede administrationsgrundlag for behandlingen af import- og eksportanmodninger, hvorfor det relevante overordnede administrationsgrundlag også skal iagttages.

## 2) Regelgrundlag

### 2.1. Transportforordningen m.v.

Bestemmelserne om overførsel af affald i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EF\) Nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 \(Transportforordningen\)](#) samt reglerne i [BEK nr. 1031 af 27/05/2021 om overførsel af affald og overførsel af brugt elektrisk og elektronisk udstyr \(import-/eksportbekendtgørelsen\)](#) regulerer grænseoverskridende overførsler af affald.

Vurderingen af, om der er tale om en import til nyttiggørelse eller bortskaffelse tager udgangspunkt i definitionerne i transportforordningens<sup>4</sup> artikel 2, nr. 4 og 6, som henviser til affaldsdirektivets<sup>5</sup> artikel 3, nr. 15 og nr. 19, der lyder:

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

(...)

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

Som det fremgår af nyttiggørelsesdefinitionen, er det afgørende for, om en operation kan klassificeres som nyttiggørelse, at operationens ”hovedresultat er, at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion”, eller at operationens hovedresultat er, at affaldet forberedes med henblik på at opfylde denne funktion.

---

<sup>4</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 om overførsel af affald, som senest ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2020/2174 af 19. oktober 2020.

<sup>5</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald, som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/851 af 30. maj 2018.

Det fremgår samtidig af bortskaffelsesdefinitionen, at enhver operation, der ikke kan klassificeres som ”nyttiggørelse”, anses for en bortskaffelsesoperation, også selvom ”*operationen som sekundær konsekvens fører til genvinding af stoffer eller til energiudnyttelse*”. Som følge heraf kan en operation ikke samtidig klassificeres som en nyttiggørelsesoperation og en bortskaffelsesoperation.

For at kunne klassificere hovedformålet med overførslen af affald, som enten en nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperation, er det nødvendigt at klarlægge hovedformålet med overførslen. Nedenfor gennemgås de kriterier, som Miljøstyrelsen kan anvende hertil.

## **2.2. Retspraksis m.v.**

Kammeradvokaten har i 2022 bistået Miljøstyrelsen med at udlede 6 indikationskriterier, fra EU-Domstolens praksis, som kan anvendes ved vurderingen af hovedformålet med en konkret overførsel af affald:

- 1) Indretning
- 2) Betaling
- 3) Energioverskud
- 4) Energiudnyttelse
- 5) Anvendelse
- 6) Egnethed

For en nærmere kvalificering af, hvordan de enkelte kriterier skal forstås og anvendes i praksis, har Miljøstyrelsen bl.a. taget udgangspunkt i Miljøministeriets notat af 28. juni 2023 om fortolkning af nyttiggørelsesbegrebet i relation til sager om overførsel af affald og indsigelsesmuligheden i transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra g. Notatet berører dog primært nyttiggørelsesbegrebet i relation til sager om olieholdigt spildevand.

### **3) Anvendelsen af de 6 indikationskriterier**

Når det i forbindelse med sagsbehandlingen konstateres, at en anmeldelse vedrører overførsel af affald til nyttiggørelse, hvor kun en mindre del af affaldet nyttiggøres, skal det i samarbejde med tekniker og jurist vurderes, om indikationskriterierne i den konkrete sag taler for nyttiggørelse.

Hvornår der konkret er tale om ”en mindre del af affaldet”, afhænger af den konkrete affaldsfraktion.

### **3.1. Oplysning af sagen**

Sagsbehandler og tekniker indhenter i samarbejde de relevante oplysninger for sagen, særligt med henblik på at belyse forhold knyttet til indretnings- og betalingskriteriet.

I hvor høj grad, der er behov for at belyse de øvrige 4 indikationskriterier, afhænger af den konkrete affaldsfraktion og behandlingsoperation og afklares af tekniker og jurist (se nærmere herom nedenfor i afsnit 3.2.)

### **3.2. Vurdering af indikationskriterierne**

Når styrelsen har indhentet alle relevante oplysninger, jf. nedenfor, foretages en konkret vurdering af, hvorvidt indikationskriterierne taler for, at hovedformålet med behandlingen er nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Miljøministeriet har i sit notat af 28. juni 2023 bemærket, at kriteriet om anlæggets indretning og kriteriet om betaling har almen karakter, mens de øvrige kriterier om energioverskud, energiudnyttelse, anvendelse og egnethed alle er nært knyttet til tekniske forhold vedrørende nyttiggørelsesoperationer om brændsel eller andre midler til energifremstilling og derfor næppe kan tillægges samme vægt i sager, som ikke angår forhold vedrørende nyttiggørelsesoperationer om brændsel eller andre midler til energifremstilling. I sådanne sager vil de afgørende kriterier således være indretningskriteriet og betalingskriteriet, hvorfor de skal tillægges afgørende vægt i sagsbehandlingen, mens de øvrige 4 kriterier alene kan anvendes som støttende kriterier.

Ved vurdering af, om der i en konkret sag er tale om nyttiggørelse eller bortskaffelse, vil indretnings- og betalingskriteriet derfor altid indgå med en væsentlig vægtning, mens vægtningen af de øvrige kriterier afhænger af deres relevans for den konkrete sag.

#### **3.2.1. Kriteriet om anlæggets indretning**

Kriteriet om indretning er udtryk for, at der ved klassificeringen af affaldet kan lægges vægt på, om et forarbejdningsanlæg må anses for primært at være indrettet til nyttiggørelse eller bortskaffelse. Ved vurdering af kriteriet kan det være relevant at inddrage oplysninger om bl.a.:

- hvilke aktiviteter forarbejdningsanlægget har miljøgodkendelse til,
- hvilke behandlinger anlægget foretager mest af,
- hvorvidt lignende/sammenlignelige forarbejdningsanlæg typisk betragtes som nogle, der primært foretager bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperationer,
- hvad den alternative behandling af affaldet er.

Det er almindeligt, at komplekse affaldsbehandlingsanlæg udfører både bortskaffelsesoperationer og nyttiggørelsesoperationer, og at bestemte produktionsled optimeres af hensyn til effektivitet og økonomi. Hvis nyttiggørelsen kun ses at udgøre en sekundær effekt i anlægget, hvor behandlingen primært er indrettet til bortskaffelse, taler dette imod, at hovedformålet med overførslen er nyttiggørelse<sup>6</sup>.

Oplysninger til belysning af indretningskriteriet indsamles af teknikere og vurderes i samarbejde med jurister.

### 3.2.2. Kriteriet om betaling

Betalingskriteriet bygger på den grundlæggende forståelse, at det er et klart indicium for at hovedformålet med behandlingen er nyttiggørelse, hvis affaldsbehandleren betaler for at modtage affaldet. Det står dog ikke fuldstændigt klart, om der kan sluttet modsætningsvist, således at modtagelse af betaling for at behandle affald i alle tilfælde vil være en klar indikation for, at hovedformålet med behandlingen er bortskaffelse.

For visse affaldsfraktioner er det almindeligt, at producenten eller indehaveren af affaldet betaler behandleren for at modtage og behandle affaldet, f.eks. ved olieholdigt spildevand og opløsningsmidler.

Uanset om der for den pågældende affaldsfraktion måtte være en almindelig praksis for, at affaldsproducenten eller indehaveren betaler behandleren for at modtage og behandle affaldet, skal der foreligge økonomiske indikatorer, som tilsiger, at hovedformålet med affaldsbehandlingen er nyttiggørelse, for at en overførsel kan klassificeres sådan.

Sådanne indikatorer er almindeligvis ikke tilstede i situationer, hvor der alene kan opnås en økonomisk gevinst ved nyttiggørelsen, hvis affaldsbehandleren via betaling får dækket hele eller væsentlige dele af omkostningerne forbundet med håndteringen, behandlingen og bortskaffelsen af affaldet m.v.

Sådanne indikatorer er normalt heller ikke tilstede i situationer, hvor den økonomiske gevinst ved nyttiggørelsen alene udgør en sekundær gevinst sammenlignet med den økonomiske gevinst, der opnås via betaling.

---

<sup>6</sup> Jf. Miljøministeriets notat af 28. juni 2023 s. 12 mf.

For at betalingskriteriet i sig selv kan udgøre en indikation af, om hovedformålet med en konkret behandling er nyttiggørelse eller bortskaffelse, må kriteriet kvalificeres nærmere. Derfor har Miljøstyrelsen udarbejdet et generelt notat om kvalificering af betalingskriteriet.

For en nærmere beskrivelse af, hvordan betalingskriteriet skal anvendes i sager om olieholdigt spildevand henvises desuden til styrelsens notat herom.

Oplysninger til belysning af betalingskriteriet indsamles af teknikere og vurderes i samarbejde med jurister.

### 3.2.3. Kriteriet om energioverskud

Hvis kriteriet om energioverskud vurderes relevant for den omhandlede affaldsfraktion og behandlingsoperation, skal det vurderes, om den energi eller de stoffer, som fremkommer og udvindes ved behandlingen af affaldet, er større end det, der forbruges ved operationen.

Kriteriet er udtryk for, at man skal få mere ud af operationen, end der forbruges på operationen. Det kan f.eks. være, hvorvidt brændværdien af affaldet er større end den energi, der skal til for at brænde affaldet.

Oplysninger til belysning af kriteriet om energioverskud indsamles og vurderes af teknikere.

### 3.2.4. Kriteriet om energiudnyttelse

Hvis kriteriet om energiudnyttelse vurderes relevant for den omhandlede affaldsfraktion og behandlingsoperation, skal det vurderes, om den del af det energioverskud eller de stoffer, som frigøres ved affaldsbehandlingen, faktisk udnyttes.

Kriteriet er udtryk for, at der skal være et marked for det frigjorte materiale/stof, og at det faktisk vil blive benyttet. Der er f.eks. et marked for fjernvarme, der produceres ved forbrændingen i de danske affaldsforbrændingsanlæg.

Oplysninger til belysning af kriteriet om energiudnyttelse indsamles og vurderes af teknikere.

### 3.2.5. Kriteriet om anvendelse

Hvis kriteriet om anvendelse vurderes relevant for den omhandlede affaldsfraktion og behandlingsoperation, skal det vurderes, om størstedelen af affaldet opbruges under operationen, og om størstedelen af den frigjorte energi eller de frigjorte stoffer faktisk genindvindes og udnyttes.

Kriteriet er udtryk for, at det taler for nyttiggørelse som hovedformål, hvis størstedelen af affaldet skal gennemgå operationen, og størstedelen af de herved frigjorte materialer/stoffer faktisk vil blive benyttet. Dette kriterie er f.eks. ikke opfyldt, hvis der skal tilsættes store mængder af andre materialer/stoffer, som er lig med eller større end den mængde, der genindvindes eller nyttiggøres.

Oplysninger til belysning af kriteriet om anvendelse indsamles og vurderes af tekniker.

### 3.2.6. Kriteriet om egnethed

Det skal altid vurderes, om affaldet ud fra den foreliggende videnskabelige og tekniske viden er egnet til at udfylde det pågældende formål, dvs. egnet til den pågældende affaldsbehandling.

Affaldet er f.eks. ikke egnet til formålet, hvis produktkrav ikke kan overholdes, eller hvis det genvundne materiale ikke erstatter jomfruelige/virgine materialer eller dyrebare naturressourcer.

Oplysninger til belysning af kriteriet om egnethed indsamles og vurderes af tekniker.

## **4) Afgørelse**

Hvis vurderingen af betalingskriteriet indikerer, at der er tale om en bortskaffelsesoperation, skal styrelsen gøre indsigelse mod overførslen efter bestemmelsen i transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra h.

Inden endelig afgørelse om indsigelse (og dermed afslag på anmeldelsen) afsendes, fremsendes et brev om påtænkt afgørelse om indsigelse (agterskrivelse), hvor anmelder har mulighed for at fremkomme med bemærkninger til den samlede vurdering. Skabelon til påtænkt afgørelse om indsigelse findes her [Her indsættes link til skabelon i Miljøstyrelsens interne systemer].

## **5) Intern orientering**

Inden der sendes påtænkt afgørelse om indsigelse efter transportforordningens artikel 12, stk. 1, litra h skal denne til orientering hos chefkonsulent eller funktionsleder.