



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.2.2007  
KOM(2007) 59 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET  
OG EUROPA-PARLAMENTET**

**om Fortolkningsmeddelelse om affald og biprodukter**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

|      |   |    |
|------|---|----|
| 1.   | Indledning .....  | 3  |
| 2.   | Baggrunden for meddelelsen.....   | 4  |
| 2.1. | Meddelelsens emne .....   | 4  |
| 2.2. | Baggrunden for meddelelsen.....   | 4  |
| 3.   | Anvendelsen af EF-Domstolens retspraksis.....   | 6  |
| 3.1. | Generelle begreber i forbindelse med definitionen på affald.....                            | 6  |
| 3.2. | Er det pågældende materiale et restprodukt eller et produkt?.....                           | 6  |
| 3.3. | Omstændigheder, hvor et restprodukt ikke vil være affald.....                               | 7  |
| 3.4. | Andre faktorer, som Domstolen har anvendt til<br>at sondre mellem affald og biprodukt ..... | 9  |
|      | Bilag 1 – eksempler på affald og ikke-affald .....  | 12 |
| 1.   | Slagger og støv fra jern- og stålproduktion.....  | 12 |
| 2.   | Biprodukter fra føde- og drikkevareindustrien – foder .....                                 | 12 |
| 3.   | Biprodukter fra forbrænding – gips fra afsvovling af røggas .....                           | 13 |
| 4.   | Spåner og lignende materiale .....  | 13 |
|      | Bilag II – beslutningstræ til afgørelse af, om et materiale er affald eller biprodukt ..... | 14 |

# MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

## om Fortolkningsmeddelelse om affald og biprodukter

(EØS-relevant tekst)

### 1. INDLEDNING

Definitionen på affald har spillet en vigtig rolle for beskyttelsen af det europæiske miljø mod belastningen fra affaldsproduktion og håndtering i de sidste tredive år. Genstande eller stoffer, der defineres som 'affald', reguleres af Fællesskabets affaldslovgivning med sigte på at beskytte menneskers sundhed og miljøet. De kompetente myndigheder - som omhandlet i affaldsrammedirektivet 2006/12/EF<sup>1</sup> – anvender definitionen på affald fra sag til sag, når de træffer afgørelse om affaldsoverførsler eller tilladelser. Der er almindeligvis en klar opfattelse af, hvad der er affald, og hvad der ikke er affald. Men der har ikke desto mindre været problemer med fortolkningen af denne definition.

Et af disse problemer vedrører sondringen mellem på den ene side materialer, der ikke er hovedformålet med en produktionsproces, men som kan betragtes som biprodukter, der ikke er affald, og på den anden side materialer, der bør behandles som affald. I realiteten kan man ikke tale om en skarp sondring, men snarere om en bred vifte af tekniske situationer med vidt forskellige miljørisici og belastninger samt en række gråzoner. For at kunne håndhæve miljølovgivningen er det imidlertid i hvert enkelt tilfælde nødvendigt at trække en klar linje mellem de to retlige situationer – affald eller ikke affald. Det er denne sondring, det til tider har været vanskeligt at operere med.

For at forbedre retssikkerheden i forbindelse med affaldslovgivningen og gøre definitionen på affald lettere at forstå og anvende ønsker Kommissionen med denne meddelelse at vejlede myndighederne i deres sag til sag-vurdering af, om et givet materiale er affald eller ej, og oplyse de økonomiske aktører om, hvordan disse afgørelser bør træffes. Meddelelsen vil også bidrage til at udglatte forskellene i fortolkningen af disse bestemmelser i EU.

Formålet med meddelelsen er at forklare definitionen på affald (affaldsrammedirektivets artikel 1) i lyset af EF-Domstolens fortolkning og dermed sikre, at direktivet gennemføres korrekt. I EU's affaldslovgivning har begreber som 'biprodukt' eller 'sekundært råstof' ingen retlig betydning – materialer er simpelt hen affald eller ikke affald. Ud over termen 'affald' som defineret i direktivet anvendes i forbindelse med denne meddelelse<sup>2</sup> følgende termer til belysning af begreberne:

- Produkt – alt materiale, som tilsigtet frembringes i en produktionsproces. I mange tilfælde er det muligt at identificere et (eller flere) "primære" produkter, dvs. det hovedmateriale, produktionsprocessen resulterer i.

---

<sup>1</sup> EUT L 114 af 27.4.2006, s. 9-21.

<sup>2</sup> Definitionerne skal ikke forstås som en retlig fortolkning fra Europa-Kommissionens side og skal ikke anvendes uden for rammerne af denne meddelelse.

- Restprodukt (reststof fra produktion) – materiale, som ikke frembringes tilsigtet i en produktionsproces, og som kan være eller ikke være affald.
- Biprodukt – restprodukt, som ikke er affald.

Som bebudet i temastrategien for affaldsforebyggelse og -genanvendelse, vil de retningslinjer, der foreslås i meddelelsen, blive taget op til revision i 2010 i forbindelse med revurderingen af strategien. Ved samme lejlighed vil det blive undersøgt, om det vil være nødvendigt at ændre retningslinjerne som følge af udviklingen i EF-Domstolens retspraksis.

## **2. BAGGRUNDEN FOR MEDDELELSEN**

### **2.1. Meddelelsens emne**

Emnet for denne meddelelse er sondringen mellem affald og ikke-affald i forbindelse med produktionsprocesser. Den er ikke relevant for andre former for affald, som f.eks. dagrenovation eller andre lignende affaldsstrømme eller for reststoffer fra forbrug. Den berører ikke spørgsmålet om, hvornår et produkt bliver til affald, eller hvornår affald ophører med at være affald. Den omhandler heller ikke affald, der er udelukket fra affaldsrammedirektivets anvendelsesområde.

### **2.2. Baggrunden for meddelelsen**

Artikel 8, stk. 2, nr. iv), i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 1600/2002/EF af 22. juli 2002<sup>3</sup> om fastlæggelse af Fællesskabets sjette miljøhandlingsprogram efterlyser en præcisering af sondringen mellem affald og ikke-affald. I meddelelsen af 27. maj 2003 ”På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse”<sup>4</sup> opridsede Kommissionen situationen omkring definitionen på affald, opfordrede til en bred og evidensbaseret debat om spørgsmålet og anmodede interessenterne om at fremlægge eventuelle bedre alternativer til den eksisterende definition. Størstedelen af deltagerne i debatten gik snarere ind for, at den grundlæggende definition på affald blev bevaret, og at visse særlige aspekter blev præciseret nærmere.

I lyset af denne konsensus lovede Kommissionen i temastrategien for affaldsforebyggelse og genanvendelse, som blev vedtaget den 21. december 2005<sup>5</sup>, at offentliggøre ”en meddelelse med retningslinjer baseret på EF-Domstolens retspraksis om spørgsmålet om, hvornår biprodukter i relevante industrisektorer bør og ikke bør anses for at være affald, således at de økonomiske operatørers og kompetente myndigheders retsstilling tydeliggøres.” Dette tilsagn opfyldes med nærværende meddelelse.

#### *2.2.1. Hvorfor er der brug for retningslinjer?*

Som følge af den stadige udvikling i retspraksis og den relative mangel på retlig klarhed har anvendelsen af definitionen på affald til tider været vanskelig for både myndigheder og økonomiske aktører. Det vides, at myndighederne i forskellige medlemsstater til tider har valgt forskellige løsninger på de samme spørgsmål – hvilket fører til uligheder i behandlingen

---

<sup>3</sup> EFT L 242 af 10.9.2002, s. 1.

<sup>4</sup> KOM(2003) 301 endelig.

<sup>5</sup> KOM(2005) 666 endelig.

af de økonomiske aktører og skaber hindringer på det indre marked. En for bred fortolkning af definitionen på affald påfører de berørte virksomheder unødige omkostninger og kan bevirke, at materialer, som ellers ville kunne reintegreres i det økonomiske kredsløb, bliver mindre attraktive. En for snæver fortolkning kan på den anden side føre til miljøskader og underminere Fællesskabets affaldslovgivning og de fælles affaldsstandarder i EU.

Efter Kommissionens mening kan retlig klarhed bedre opnås ved hjælp af retningslinjer end ved at indføje en definition på biprodukter i affaldsrammedirektivet. Navnlig synes en sondring mellem affald og biprodukter, der er hviler på, om materialet er bestemt til nyttiggørelse eller bortskaffelse, eller på dets eventuelle økonomiske værdi, ikke at sikre miljøet den nødvendige beskyttelse. På den anden side vil det kunne skabe ny forvirring, hvis nogle af de vendinger, der anvendes af EF-Domstolen, overføres direkte i direktivet og dermed anvendes uden for deres sammenhæng. Andre alternativer, herunder opstilling af lister, synes hverken at være praktisk eller juridisk gennemførlige. Inden for rammerne af de juridisk bindende kriterier, EF-Domstolen har sat, er retningslinjer et fleksibelt værktøj, der kan tilpasses i takt med udviklingen i viden og teknologi.

### 2.2.2. *Industrien*

Mange materialetyper af vidt forskellig art fremstilles i industriprocesser og kan berøres af denne meddelelse. I branchens sprog benævnes de f.eks. biprodukter, følgeprodukter, mellemprodukter, ikke-kerneprodukter eller underprodukter. Juridisk set har ingen af disse begreber nogen betydning i Fællesskabets miljølovgivning, dvs. produkter og biprodukter har samme status: materialer er enten affald eller ikke affald.

De industrielle produktionsprocesser er ofte komplekse og kan frembringe mange forskellige materialer, som har forskellig økonomisk værdi, forskellige miljøvirkninger og forskellig status som affald/ikke-affald. Herudover kan et materiales status som affald/ikke-affald have forskellige konsekvenser alt efter sektor. I nogle sektorer handler virksomhederne i hele det indre marked frit med materialer, der er klassificeret som affald. I andre sektorer, såsom føde- og drikkevaresektoren, er en klar sondring mellem affald og produkt afgørende for den økonomiske udnyttelse af det pågældende materiale. Teknisk set er situationen i stadig udvikling. Teknologien ændrer sig hurtigt, både i produktionsprocesserne og på affaldsbehandlingsområdet.

### 2.2.3. *Miljøet*

Det er klart, at både produkter og affald kan indeholde giftige stoffer og være til fare for sundhed og miljø, hvis de håndteres eller kontrolleres på uforsvarlig vis. Industri- og mineaffald har dog ofte egenskaber, der betyder, at det kan være farligere for miljøet end produkterne. Denne større risiko hænger sammen med, at affaldets sammensætning ofte er ukendt, mens indholdet af produkterne generelt er tilsigtet og kontrolleret.

Dette betyder, at det fra et miljøsynspunkt er uhyre vigtigt, at materialerne klassificeres korrekt som affald eller ikke. Affaldslovgivningen beskytter miljøet mod belastningen fra industriaffald på flere forskellige måder, bl.a. gennem tilladelses- og overførselsprocedurer og gennem særlige standarder for forbrænding af affald. Selv om et materiale ikke er affald, betyder det imidlertid ikke, at det falder helt uden for det miljøbeskyttelsessystem, der er fastsat i EF-retten. Produktspecifik lovgivning og anden lovgivning som f.eks. REACH-forordningen sigter mod at beskytte sundhed og miljø mod potentiel miljøbelastning fra produkter og andre materialer, som ikke er affald.

### **3. ANVENDELSEN AF EF-DOMSTOLENS RETSPRAKSIS**

#### **3.1. Generelle begreber i forbindelse med definitionen på affald**

Domstolen har gentagne gange erklæret, at definitionen på affald skal fortolkes bredt, så det sikres, at den er i overensstemmelse med formålet med direktiv 2006/12/EF og med EF-traktatens artikel 174, stk. 2, hvor det hedder, at Fællesskabets miljøpolitik skal tage sigte på et højt beskyttelsesniveau. I definitionen på affald i direktiv 2006/12/EF henvises til direktivets bilag 1 og til den europæiske affaldsliste i Kommissionens beslutning 2000/532/EF<sup>6</sup>. Da begge disse kilder imidlertid kun er vejledende, hviler definition på affald i det væsentlige på begrebet 'skille sig af med'.

Domstolen har ved flere lejligheder understreget, at spørgsmål om, hvorvidt et materiale er affald eller ej, beror på de konkrete omstændigheder, og at afgørelsen derfor skal træffes af den kompetente myndighed på et sag til sag-grundlag.

Det er endelig vigtigt at bemærke, at selv i tilfælde, hvor et givet materiale opfylder Domstolens kriterier (beskrevet i afsnit 3.3) for at blive betragtet som ikke-affald, skal det klart betragtes som og behandles som affald, hvis indehaveren i praksis har skilt sig af med det.

#### **3.2. Er det pågældende materiale et restprodukt eller et produkt?**

I sagen *Palin Granit*<sup>7</sup> erklærede Domstolen, at der ved et restprodukt forstås noget, der ikke er det resultat, som direkte søges opnået ved fremstillingsprocessen. I sagen *Saetti*<sup>8</sup> bemærkede Domstolen, at hvis fremstillingen af det pågældende materiale var "resultatet af et teknisk valg" (nemlig tilsigtet fremstilling af et sådant materiale), kunne det ikke være et restprodukt.

Det første spørgsmål, der skal stilles, når man skal bestemme, om et materiale er affald eller ej, er derfor, om fabrikanten tilsigtet valgte at fremstille det pågældende materiale.

Hvis fabrikanten kunne have fremstillet det primære produkt uden at fremstille det pågældende materiale, men valgte at gøre så, er det et indicium på, at det pågældende materiale ikke er et restprodukt. Et andet indicium på, at fremstillingen af det pågældende materiale er et teknisk valg, kan bestå i, at produktionsprocessen er ændret med henblik på at give det pågældende materiale specifikke tekniske egenskaber.

---

<sup>6</sup> Senest ændret ved Rådets beslutning 2001/573/EF, EFT L 203 af 28.7.2001, s. 18.

<sup>7</sup> Sag C-9/00 *Palin Granit Oy* (2002), Samling I-3533.

<sup>8</sup> C-235/02, kendelse afsagt den 15. januar 2004 i sagen *Saetti*.

## Sagen om olieokoks

I sagen Saetti og Frediani blev Domstolen anmodet om at udtale sig om, hvorvidt olieokoks, et kulstofbaseret materiale, der frembringes i forbindelse med raffinering af råolie, var affald eller ej. Domstolens kendelse gik ud på, at olieokoks ikke kan klassificeres som et restprodukt, da fremstillingen af olieokoks er resultatet af et teknisk valg, der sigter mod, at det kan anvendes som brændsel. Domstolen fandt også, at selv om olieokoks var et automatisk resultat af raffineringsprocessen, var det også et olieprodukt, der er fremstillet som sådan, og ikke et restprodukt fra produktionen, hvis der var sikkerhed for, at hele koksproduktionen ville blive anvendt til de i det væsentlige samme formål som de øvrige stoffer (som fremstilles i raffineringsprocessen).

### 3.3. Omstændigheder, hvor et restprodukt ikke vil være affald

Selv i tilfælde, hvor et materiale anses for at være et restprodukt, har Domstolen fremført, at det ikke nødvendigvis er affald. Hvis et materiales egenskaber betyder, at det direkte kan videreanvendes i erhvervslivet, kan det indebære, at det ikke bør betragtes som affald.

I sin nylige retspraksis (*Palin Granit* og følgende sager) har Domstolen opstillet tre kriterier, som et restprodukt skal opfylde for at kunne betragtes som et biprodukt. Domstolen har erklæret, at i tilfælde, hvor der ikke blot er mulighed for, at materialet vil blive videreanvendt, men hvor det er sikkert, at en sådan videreanvendelse vil finde sted uden forudgående forarbejdning og i forlængelse af fremstillingsprocessen, vil det pågældende materiale ikke være affald. Disse kriterier er kumulative – alle tre skal opfyldes. Ud over disse kriterier har Domstolen tilføjet, at den anvendelse, som et biprodukt er bestemt til, også skal være lovlig – dvs. at biproduktet ikke må være noget, som fabrikanten er forpligtet til at skille sig af med, eller hvis påtænkte anvendelse er forbudt efter EF-retten eller national ret (se beslutningstræ i bilag II).

#### 3.3.1. Er det sikkert, at materialet videreanvendes, eller er det blot en mulighed?

Hvis der er mulighed for, at materialet i realiteten ikke kan udnyttes, at det ikke opfylder de nødvendige tekniske specifikationer for, at det kan udnyttes, eller at der ikke er nogen afsætningsmuligheder for materialet, bør det fortsat betragtes som affald. Materialets status som affald betyder, at miljøet beskyttes mod de mulige konsekvenser af denne usikkerhed. Hvis det senere viser sig, at affaldet faktisk kan tjene til et nyttigt formål, vil materialet miste sin status som affald, når det er klar til at blive brugt som et nyttiggjort produkt (se *Mayer Parry*<sup>9</sup>).

I nogle tilfælde kan en del af materialet måske bruges, mens resten skal bortskaffes. Hvis der ifølge den kompetente myndigheds sag til sag-afgørelse ikke er sikkerhed for, at alt det pågældende materiale kan anvendes, bør materialet i første omgang betragtes som affald. Imidlertid kan forekomsten af langtidskontrakter mellem indehaveren af materialet og de efterfølgende brugere indikere, at det af kontrakten omfattede materiale vil blive anvendt, og at der derfor er sikkerhed for anvendelse.

Hvis et materiale skal oplagres i en tidsbegrænset periode forud for mulig, men ikke sikker genbrug, bør det betragtes som affald, så længe det er oplagret (*Palin Granit*).

---

<sup>9</sup> C-444/00 *Mayer Parry* (2003), Samling I-6163.

### 3.3.1.1. Videreanvendelse vil give affaldsindehaveren en finansiell fordel

Hvis en fabrikant kan sælge det pågældende materiale med fortjeneste, kan det være et yderligere indicium på, at materialet vil blive anvendt. (*Palin Granit*) Dette er imidlertid ikke i sig selv en afgørende faktor – jf. foregående sag, hvor det bekræftes, at affald kan have økonomisk værdi. (*Vessoso og Zanetti*<sup>10</sup>, *Tombesi*<sup>11</sup>). Efter Kommissionens opfattelse er det også vigtigt at tage hensyn til omkostningerne ved affaldsbehandling, når dette kriterium tages i betragtning. Der er nemlig fare for, at der kan tilbydes en symbolsk pris for at få materialet klassificeret som ikke-affald, så det kan behandles uden for egentlige affaldsbehandlingsanlæg. Imidlertid kan en høj pris, der ligger på linje med eller over den aktuelle markedspris for materialet, indikere, at materialet ikke er affald.

#### Den spanske gødningssag

I de forenede sager Kommissionen mod Spanien (C-416/02 og C-121/03) fastslog Domstolen, at naturgødning ikke er affald, hvis den anvendes som gødning til jorden på bestemte arealer som led i en lovlige praksis for spredning (uanset om arealerne ligger inden for eller uden for den landbrugsbedrift, som gødningen stammer fra), og hvis opbevaringen heraf alene sker med henblik på spredning.

### 3.3.2. Kan materialet bruges igen uden forudgående forarbejdning?

I nogle tilfælde kan det være vanskeligt at anvende dette kriterium. I et biprodukts værdikæde skal der som led i videreanvendelsen af materialet ofte gennemføres en række operationer: Materialet fremstilles, derefter vaskes, tørres, raffineres eller homogeniseres det måske, egenskaber eller andre materialer, der behøves for at det kan videreanvendes, tilføjes måske, dets kvalitet kontrolleres osv. Nogle af disse operationer gennemføres på fabrikantens produktionsområde, nogle på den næste brugers anlæg, og nogle gennemføres af mellemlid. Hvis disse operationer er en integrerende del af fremstillingsprocessen (se næste afsnit), forhindrer de ikke, at materialet kan betragtes som et biprodukt.

Domstolen har fremført, at hvis der kræves en yderligere nyttiggørelsesproces inden videreanvendelse, er dette, selv om der er sikkerhed for efterfølgende anvendelse, et indicium på, at materialet er affald, indtil processen er ført til ende (*Avesta Polarit*<sup>12</sup>).

### 3.3.3. I forlængelse af fremstillingsprocessen?

Hvis materialet gøres klar til videreanvendelse *i forlængelse af* (som en integrerende del af) fremstillingsprocessen og derefter faktisk afsendes med henblik på denne videreanvendelse, er der efter Domstolens kriterier tale om et biprodukt.

I denne situation skal de kompetente myndigheder afgøre, om de ovenfor beskrevne operationer **klart ligger i forlængelse af fremstillingsprocessen**. Efter Kommissionens mening bør de i denne forbindelse tage alle kendsgerningerne i betragtning. Følgende kan således være relevant: i hvilken grad materialet er klar til videreanvendelse; arten og omfanget af de operationer, der behøves til at forarbejde materialet inden videreanvendelse; hvorvidt disse operationer er integreret i hovedfremstillingsprocessen, og hvorvidt operationerne

<sup>10</sup> Sagerne C-206/88 og 207/88, *Vessoso og Zanetti* (1990), Samling 1461.

<sup>11</sup> Forenede sager C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95.

<sup>12</sup> Sag C-114/01 *AvestaPolarit Chrome Oy*, dom af 11. september 2003.



gennemføres af andre end fabrikanten. De kompetente myndigheder kan også bruge BREF-dokumenterne som rettesnor, når de afgør, om operationerne ligger i forlængelse af fremstillingsprocessen. Det skal bemærkes, at den tilgang, Domstolen har anvendt i sagerne *Palin Granit, Niselli*<sup>13</sup> og *spansk gødning*, snarere hælder mod en snæver end mod en bred fortolkning af begrebet 'fremstillingsproces'.

Hvis materialet forlader det område eller den fabrik, hvor det er fremstillet, med henblik på forudgående forarbejdning, kan dette være et indicium på, at disse operationer ikke længere indgår i den samme fremstillingsproces. Med den stigende specialisering af industriprocesserne kan dette imidlertid ikke tages som noget afgørende indicium. De efterfølgende brugere og mellemløddene kan være involveret i forarbejdning af materialet til videreanvendelse ved at gennemføre den type operationer, der er beskrevet i afsnit 3.3.2.

Behøves materialet som led i fabrikantens primære virksomhed, må det tages som indicium på, at materialet ikke er affald.

#### Sagen om sidesten

I sagerne *Avesta Polarit* og *Palin Granit* blev Domstolen anmodet om at afgøre, under hvilke omstændigheder sidesten fra minebrud og stenbrud skulle betragtes som affald. Domstolen erklærede, at stenene er affald, hvis de oplagres forud for eventuel fremtidig brug eller fremtidig obligatorisk affaldsbehandling. I tilfælde, hvor visse restprodukter, som kan identificeres fysisk, oplagres forud for potentiel, men ikke sikker genbrug, uden forudgående forarbejdning, med henblik på at blive brugt som fyld i underjordiske gange til stabiliseringsformål, og dette er nødvendigt af hensyn til minens hovedvirksomhed (malmudvinding), er der ikke tale om affald.

### 3.4. Andre faktorer, som Domstolen har anvendt til at sondre mellem affald og biprodukt

I *Arco Chemie*<sup>14</sup> og anden lignende retspraksis opregner Domstolen en lang række faktorer, som kan indikere, at et materiale er affald. Ingen af disse faktorer er nødvendigvis afgørende i sig selv, men kan i nogle tilfælde være til hjælp.

#### 3.4.1. Der kan ikke tænkes anden anvendelse end bortskaffelse, eller anvendelsen er stærkt miljøbelastende eller kræver særlige beskyttelsesforanstaltninger

Som bemærket af Domstolen må det anses for normalt, at et materiale, som der ikke er nogen mulig anvendelse for, og som derfor skal bortskaffes, betragtes som affald lige fra produktionstidspunktet. I nogle tilfælde er videreanvendelse af materialet forbudt, eller materialet skal bortskaffes eller nyttiggøres som affald efter en obligatorisk fremgangsmåde. Dette kan ske af hensyn til miljø, sikkerhed eller sundhed. Et eksempel på EU-lovgivning, hvorefter det kan være obligatorisk at bortskaffe et givet materiale eller behandle det som affald, er direktiv 96/59 om PCB/PCT<sup>15</sup>. Hvis materialet ikke opfylder produktlovgivningens standarder for dets potentielle anvendelse, bør det behandles som affald, så længe det ikke opfylder disse standarder.

<sup>13</sup> C-457/02, *Niselli*, kendelse af 11. november 2004.

<sup>14</sup> De forenede sager C-418/97 & C-419/97 *ARCO Chemie (2000)*, Samling I-4475.

<sup>15</sup> EFT L 243 af 24.9.1996 s. 31 – 35.

Mere kompliceret er spørgsmålet om et givet materiales miljøbelastningspotentiale og behovet for, at der træffes særlige miljøbeskyttelsesforanstaltninger, for at materialet kan anvendes. Også mange primære produkter har et stort miljøbelastningspotentiale og skal bruges med forsigtighed af hensyn til miljøet. Hvis et biprodukt har alvorligere miljøvirkninger end et andet materiale eller produkt, som det erstatter, kan dette ifølge Domstolens fortolkning af definitionen på affald imidlertid i situationer, hvor en sammenligning er mulig og relevant, påvirke afgørelsen om, hvorvidt der er tale om affald eller ikke-affald.

Foreligger den modsatte situation, dvs. hvor et materiale ikke indebærer nogen klar miljørisiko, kan dette imidlertid ikke tages som bevis på, at materialet ikke er affald. I *Palin Granit* fastslog Domstolen, at selv om det var bevist, at det pågældende materiale ikke indebærer nogen reel risiko for sundhed og miljø, kunne dette ikke bruges som kriterium for at anse et givet materiale for ikke at være affald. Dette er logisk – inert industriaffald, der deponeres på uhensigtsmæssige steder, kan indebære risiko for sundhed og miljø. Det udgør klart en gene og bør falde ind under definitionen på affald. Heraf følger, at selv om et stof kan nyttiggøres som brændsel på en miljøforsvarlig måde og uden gennemgribende behandling, betyder det ikke, at stoffet ikke skal betragtes som affald (*Arco Chemie*). Formålet med definitionen på affald er at sikre, at affald faktisk gennemgår en sådan miljøforsvarlig behandling.

I den samme sag har Domstolen erklæret, at hverken stedet for oplagring af et materiale eller materialets sammensætning havde betydning for, om materialet var affald eller ej. I nogle tilfælde – f.eks. marmorbrud – er det rigtigt, at restprodukterne, som f.eks. stenrester, kan have nøjagtig samme sammensætning som det primære produkt. Hvis indehaveren skal skille sig af med resterne, er der på trods heraf tale om affald.

#### *3.4.2. Metoden til behandling af det pågældende materiale er en standardmetode til behandling af affald*

Under nogle omstændigheder kan materialets bestemmelse tages som et stærkt indicium på, om der er tale om affald eller ej. Domstolen har imidlertid også fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt den operation, materialet vil blive undergivet, er eller ikke er en affaldsbehandlingsoperation opført i bilag IIA eller IIB, ikke kan give det definitive svar på, om materialet er affald eller ej (*Niselli*). Dette er uundgåeligt, eftersom flere af de behandlings- eller bortskaffelsesmetoder, der er opført i bilaget, udmærket kan anvendes på et produkt og vice versa. Det er således ikke muligt ud fra behandlingsmetoden at sondre mellem forbrænding af et brændstof som produkt og forbrænding af affald.

#### *3.4.3. Virksomheden opfatter materialet som affald*

I sagen *Arco Chemie* bemærkede Domstolen, at opfattelsen af materialet som affald kunne indikere, at det pågældende materiale var affald. Kommissionen mener imidlertid, at dette kriterium vil kunne anspore til en skødesløs tilgang til affaldslovgivningen ved at begunstige virksomheder, som ikke er klar over eller søger at unddrage sig deres retlige forpligtelser. Da dette kriterium endvidere er yderst subjektivt, vil det kunne føre til, at affaldsbegrebet varierer fra medlemsstat til medlemsstat.

#### 3.4.4. *Virksomheden søger at begrænse mængden af produceret materiale*

I sagen *Palin Granit* bemærkede Domstolen også, at hvis virksomheden søger at begrænse mængden af det producerede materiale, kan det tages som tegn på, at det pågældende materiale er affald. Dette er ikke et afgørende kriterium, da en virksomhed udmærket kan søge at variere de producerede mængder af et givet materiale af grunde, der vedrører omkostninger, priser og markeder, og ikke ud fra ønsket om at minimere mængden af et materiale, den skal skille sig af med. Hvis dette kriterium endvidere anvendes rigorøst, vil det i nogle tilfælde kunne afskrække virksomhederne fra at træffe affaldsforebyggende foranstaltninger.

## **Bilag 1 – eksempler på affald og ikke-affald**

Disse eksempler skal illustrere en række tilfælde, hvor materialer kan klassificeres som affald eller ikke. De er taget fra forskellige sektorer og er hverken definitive eller udtømmende. Mange andre eksempler kunne være brugt. Selv de valgte eksempler kan variere alt efter omstændigheder og sted i EU, navnlig hvis der ikke er sikkerhed for anvendelse af et givet biprodukt, eller hvis der tværtimod er sikkerhed for anvendelse af et materiale i en given region eller medlemsstat, men dette ikke er tilfældet for hele EU.

### **1. SLAGGER OG STØV FRA JERN- OG STÅLPRODUKTION**

Ved jernproduktion i en højovn frembringes samtidig højovns slagge. Jernproduktionsprocessen er tilpasset på en sådan måde, at slaggen har de fornødne tekniske egenskaber. Der træffes et teknisk valg i starten af produktionsprocessen, som er afgørende for, hvilken type slagge der produceres. Endvidere er der sikkerhed for slaggens anvendelse til en række klart definerede slutanvendelser, og efterspørgslen er stor. Højovns slagge kan anvendes direkte efter produktionsprocessen, uden forudgående forarbejdning, der ikke er en integrerende del af denne produktionsproces (såsom nedknusning til passende partikelstørrelse). Dette materiale kan derfor anses for at falde uden for definitionen på affald.

Afsvovlingslagge frembringes derimod, fordi det er nødvendigt at fjerne svovlet, inden jern forarbejdes til stål. Denne stærkt svovlholdige slagge kan ikke benyttes eller genanvendes i metalkredsløbet og bliver derfor sædvanligvis deponeret. Et andet eksempel er støv, der opsamles fra stålproduktionsprocessen i forbindelse med rensning af luften i anlægget. Støvet opfanges i filtre. Disse filtre kan renses, og metalindholdet kan føres tilbage til det økonomiske kredsløb efter en genanvendelsesoperation. Begge disse restprodukter er derfor affald fra produktionsøjeblikket, idet jernindholdet i filtratet dog ophører med at være affald, når det først er genanvendt.

### **2. BIPRODUKTER FRA FØDE- OG DRIKKEVAREINDUSTRIEN – FODER**

Biprodukterne fra fødevarer- og drikkevaresektoren bruges i vid udstrækning til foder. Produktionsprocesserne i mange sektorer (f.eks. fremstilling af sukker, stivelse og malt, formaling af oliefrø) frembringer materialer, der anvendes som foder, enten direkte af landbrugerne eller til fremstilling af foderblandinger. Ikke alle restprodukter, der er bestemt til foder, kan uden videre betragtes som ikke-affald<sup>16</sup>, men de ovennævnte foderstoffer fremstilles tilsigtet i dertil afpassede produktionsprocesser. Eller også fremstilles de ikke tilsigtet, men de opfylder Domstolens kumulative kriterier for biprodukter, da der er sikkerhed for, at de vil blive videreanvendt som foder, uden at der kræves forudgående forarbejdning, som ikke indgår i produktionsprocessen. Herudover er foderstoffer reguleret ved f.eks. forordning 178/2002 om fødevarerlovgivningen<sup>17</sup> og direktiv 96/25/EF om omsætning af

---

<sup>16</sup> (jf. Kommissionens holdning i den verserende sag *Kommissionen mod Italien*, C-195/05 – forekomsten af nærmere specificerede tekniske egenskaber og sikkerhed for genbrug er ikke nok i sig selv – Domstolens tre kriterier skal opfyldes).

<sup>17</sup> EUT L 100 af 8.4.2006, s. 3.

fodermidler<sup>18</sup>. I begge tilfælde kan disse stoffer derfor anses for at falde uden for definitionen på affald.

### **3. BIPRODUKTER FRA FORBRÆNDING – GIPS FRA AFSVOVLING AF RØGGAS**

Anlæg til afsvovling af røggas fjerner svovlet fra de røggasser, der fremkommer, når svovlholdigt fossilt brændsel forbrændes i kraftværker. Formålet er at forhindre, at gasserne bidrager til luftforurening og sur nedbør. Materialet fra denne proces, gips fra røggasafsvovling, anvendes til samme formål som naturligt gips, bl.a. til produktion af gipsplader. Processen tilpasses og styres på en sådan måde, at gipsen får de ønskede egenskaber. Endvidere er der sikkerhed for, at materialet anvendes uden forudgående forarbejdning og som led i en integreret produktionsproces.

En række andre produkter fra kulforbrænding kan videreanvendes uden eller med begrænset forudgående forarbejdning. Nogle deponeres imidlertid oftest – f.eks. flyveaske. Da der derfor ikke er sikkerhed for brug på EU-dækkende plan, opfylder de ikke Domstolens kriterier i hele EU og vil derfor ofte være at betragte som affald, selv om de kan finde anvendelse i visse lokale situationer og der dermed er sikkerhed for anvendelse.

### **4. SPÅNER OG LIGNENDE MATERIALE**

Savsmuld, træflis og skærerester fra ubehandlet træ frembringes i savmøller eller i forbindelse med sekundære operationer, såsom fremstilling af møbler eller paller og emballage, samtidig med det primære produkt, savet træ. Disse rester anvendes dernæst som råmateriale til fremstilling af træbaserede paneler, f.eks. spånplader, eller i papirfremstilling. Der er sikkerhed for anvendelse, som led i en integreret produktionsproces og uden forudgående forarbejdning bortset fra tilpasning til den størrelse, der skal bruges til slutproduktet.

Mere generelt kan overskydende materiale fra en primærproduktionsproces, eller materiale, der kun har kosmetiske brister, men i det væsentlige er lig med det primære produkt, f.eks. gummi- og vulkaniseringsblandinger, korkspåner og –stykker, plastrester og lignende materiale, betragtes som biprodukter. Dette er imidlertid kun tilfældet, hvis disse materialer kan genbruges direkte, enten i den primære produktionsproces eller i anden integreret produktion, hvor der også er sikkerhed for genbrug. Denne type materialer kan derfor anses for at falde uden for definitionen på affald.

Kræver et materiale af denne art en fuldstændig genanvendelses- eller nyttiggørelsesoperation, eller indeholder det kontaminanter, der skal fjernes, inden det kan videreanvendes eller forarbejdes, vil dette indikere, at materialet er affald, indtil genanvendelses- eller nyttiggørelsesoperationen er fuldført.

---

<sup>18</sup> EFT L 123 af 23.5.1996, s. 35-58.

## Bilag II – beslutningstræ til afgørelse af, om et materiale er affald eller biprodukt

