



Cirkulær Økonomi og Affald  
J.nr.  
Ref. mikcl  
Den 20. september 2023

## Notat om kvalificering af betalingskriteriet

---

### Problemstilling

Miljøministeriet har udarbejdet en analyse med henblik på at tage principiel juridisk stilling til, om overførsel af olieholdigt spildevand med lavt olieindhold til affaldsbehandling skal klassificeres som nyttiggørelse eller bortskaffelse efter EU-retten. I departementets notat af 28. juni 2023<sup>1</sup> fremgår det, at betalingskriteriet bør kvalificeres i relevante sager, hvor det skal vurderes nærmere, om overførslen af affald er til nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Miljøstyrelsen har i dette notat beskrevet grundlaget for styrelsens fremtidige kvalificering af betalingskriteriet i relevante overførsler.

### Baggrund

Affald er pr. definition noget, som indehaveren vil eller skal skille sig af med. Affald skal overdrages til godkendte modtagere, og der kan være specifikke lovmæssige krav til den type behandling, som affaldet skal undergå. Disse forhold indsnævrer kredsen af mulige modtagere af affaldet – også selvom der er tale om en ressource. Hvorvidt, affaldsproducenten modtager betaling for affaldet eller skal betale for at skille sig af med det, afhænger derfor bl.a. af omfanget af behandlingen af det konkrete affald. Visse affaldsfraktioner skal undergå en omfattende behandling, før det ender som produkter, der alment anerkendes som et resultat af nyttiggørelse – såsom plastaffald fra husholdninger, der genanvendes til emballage. Sådanne affaldsfraktioner betaler indehaveren også i mange tilfælde for at afhænde til affaldsmotageren.

I Miljøministeriets notat af 28. juni 2023 står der *”Der er i øvrigt, efter det oplyste, visse affaldskategorier, hvor det er almindelig praksis, at producenten eller indehaveren af affaldet betaler affaldsbehandleren for at modtage og behandle affaldet. Dette er tilfældet med olieholdigt spildevand.*

*Der kan derfor være grund til at kvalificere kriteriet om betaling i sådanne situationer, da det næppe kan udelukkes, at hovedformålet med overførsel af sådant affald kan være nyttiggørelse, selvom affaldsbehandleren får betaling for at modtage og behandle affaldet, navnlig hvis størrelsen af den betaling, som affaldsbehandleren modtager, er mindre i forhold til størrelsen af den økonomiske gevinst, som affaldsbehandleren opnår ved at nyttiggøre affaldet”*

---

<sup>1</sup> Fortolkning af nyttiggørelsesbegrebet i relation til sager om overførsel af affald og indsigelsesmuligheden i transport-forordningens artikel 12, stk. 1, litra g

I departementets notat fremgår det også, at betalingskriteriet har stor betydning i vurderingen af, om en overførsel skal klassificeres som nyttiggørelse eller bortskaffelse. Den nylige fortolkning af betalingskriteriets betydning og behovet for kvalificeringen af kriteriet danner baggrund for styrelsens behov for at klarlægge rammerne for kvalificering af betalingskriteriet til brug for styrelsens administration.

### **Overordnede indikationer**

Departementet har i sit notat af 28. juni 2023 anført nogle indikationer på, hvornår betalingskriteriet peger i retning af nyttiggørelse eller bortskaffelse:

- Hvis en affaldsbehandler betaler for at modtage affaldet til behandling, så er dette et klart indicium for, at behandlingens hovedformål er nyttiggørelse.
- Man kan dog ikke slutte 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.

Dette skyldes bl.a., at der er visse affaldstyper, hvor der er almindelig praksis for, at producenten eller indehaveren af affaldet betaler affaldsbehandleren for at modtage og behandle affaldet, såsom ved nyttiggørelse af opløsningsmidler og olieholdigt spildevand.

- I sager, hvor der er almindelig praksis for, at affaldsproducenten eller affaldsindehaveren betaler affaldsbehandleren for at modtage og behandle affaldet, skal der dog foreligge økonomiske indikatorer, som tilsiger, at hovedformålet med affaldsbehandlingen er nyttiggørelse, hvis en overførsel skal kunne klassificeres som sådan.

Man kan i den forbindelse fx se på:

- 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., er det indikation for bortskaffelse
- Hvor den økonomiske gevinst ved nyttiggørelsen alene udgør en sekundær gevinst, sammenlignet med den gevinst der opnås via betaling for at modtage og behandle affaldet, er det indikation for bortskaffelse.

Nedenfor følger Miljøstyrelsens nærmere kvalificering af betalingskriteriet med udgangspunkt i 4 økonomiske faktorer, som til sammen har betydning for vurderingen af, om den økonomiske gevinst ved affaldsbehandlingen primært kan henføres til bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperationen.

### **Økonomiske faktorer**

Om betalingskriteriet indikerer nyttiggørelse eller bortskaffelse vil altid bero på et konkret skøn, hvor bl.a. særlige forhold for den specifikke affaldsbranche og affaldsfraktion inddrages.

Betalingskriteriet kan kvalificeres ved at identificere det primære økonomiske incitament for en overførsel. Dette gøres ved at afklare, om der tjenes flest penge ved nyttiggørelses- eller bortskaffelsesaktiviteten i forbindelse med overførslen. Der er således behov for at henføre anlæggets indtægter og udgifter til de to affaldsbehandlinger. I den forbindelse er der 4 relevante overordnede økonomiske faktorer, som kan inddrages: Nyttiggørelsesindtægter, nyttiggørelsesudgifter, bortskaffelsesindtægter, bortskaffelsesudgifter. Disse faktorer udfoldes nedenfor.

Den procentvise fordeling af affald til hhv. nyttiggørelse og bortskaffelse er en vigtig faktor, når de 4 økonomiske faktorer aktiveres i en konkret sag. I de tilfælde, hvor en indtægt eller udgift er forbundet med både nyttiggørelses- og bortskaffelsesoperationen – f.eks. omkostninger til adskillelse af forskellige fraktioner i affaldet, når adskillelsen er nødvendig for både nyttiggørelsen og bortskaffelsen (adskillelse af olie og vand når der er tale om olieholdigt spildevand) – må udgiften hertil henføres forholdsmæssigt i henhold til den procentvise fordeling mellem materiale til nyttiggørelse og bortskaffelse.

#### De 4 økonomiske faktorer

- *Nyttiggørelsesindtægter*

Styrelsen definerer indtægten ved nyttiggørelse, som den markedsværdi det nyttiggjorte materiale forventeligt vil have efter endt behandling på anlægget. Det vil altså i mange tilfælde være den pris, som anlægget efterfølgende kan sælge det nyttiggjorte materiale for.

For at de økonomiske faktorer bliver sammenlignelige på tværs af de enkelte anmeldelser, må markedsprisen for det nyttiggjorte materiale isoleres, således at der ikke medregnes indtægter, som ikke er direkte forbundet med nyttiggørelsen. F.eks. skal kundens eventuelle betaling for transport af det nyttiggjorte materiale ikke indgå i beregning af markedsværdien for materialet. Det vil være uhensigtsmæssig, hvis afstanden mellem anlægget og kunden skulle have indflydelse på, om hovedformålet med affaldsbehandlingen kan anses for at være nyttiggørelse eller ej.

I de tilfælde, hvor affaldsbehandlingsvirksomheden selv benytter det nyttiggjorte materiale i anlægget, må de godtgøre, hvad det ville have kostet dem (markedsværdien uden andre omkostninger) at anskaffe sig lignende materiale.

Hvis der i en konkret anmeldelse angives oplysninger om andre indtægter end markedsværdien for det nyttiggjorte materiale, må det afklares konkret, om disse er så tæt forbundet med selve nyttiggørelsesbehandlingen, at de skal henregnes som nyttiggørelsesindtægt.

- *Nyttiggørelsesudgifter*

Nyttiggørelsesudgifter relaterer sig til den konkrete affaldsbehandling. Det kan være lønomkostninger til personer, som udfører en del af nyttiggørelsen – f.eks. manuel sortering eller operation af en relevant maskine. Energiomkostninger forbundet med nyttiggørelsen vil naturligvis også være omfattet af denne udgiftspost.

I visse tilfælde aftales der mellem affaldsproducenten og affaldsbehandlingsanlægget, at affaldsproducenten skal modtage en andel fra salget af det nyttiggjorte materiale.

Det er ikke afgørende, om man medregner det som et afslag i nyttiggørelsesindtægten eller det indgår som en nyttiggørelsesudgift – det vigtige er, at den indgår i beregningen af nyttiggørelsesfortjenesten for affaldsbehandlingsanlægget.

- *Bortskaffelsesindtægter*

Indtægter til bortskaffelse vil oftest være indeholdt i den betaling, som anlægget får for affaldsmodtagelsen (hos nogle affaldsmodtagere kaldet "gate fee"). I korte træk er betalingen for affaldsmodtagelse et udtryk for, hvilken pris affaldsbehandlingsanlægget kan forhandle sig til som betaling for at behandle affaldet for affaldsproducenten. Den konkrete aftale mellem de to parter kan være udtryk for forskellige forhold hos såvel producenten som affaldsbehandlingsanlægget. Affaldsproducenten kan være presset af ophobning af affald, som hurtigt skal kunne fjernes for at undgå produktionsstop. Det kan også være affaldsbehandlingsanlægget vil gøre sig særlig attraktiv for at tiltrække en ny kunde og derved sænker prisen. Ydermere kan der hos behandlingsanlægget være fordele ved at modtage visse sammensætninger af affald, f.eks. fordi affaldet indeholder stoffer, som behandlingsanlægget har brug for (og som derved kan nyttiggøres i anlægget). Betalingen for modtagelse af affaldet er således i høj grad udtryk for købmandsskab samt markedsmekanismer.

Af Miljøministeriets notat af 28. juni 2023 fremgår det endvidere, at *"udtrykket "betaling" ikke meningsfuldt kan afgrænses til kontantbeløb eller lignende, men ligeledes kan omfatte beløb eller ydelser som tjener til at dække affaldsbehandlerens omkostninger til eksempelvis transport, opbevaring, behandling m.v."*

Selvom betalingen for modtagelse af affaldet kan indeholde mange forskellige aspekter og variere i størrelse, bør den kontantbetaling, som anlægget modtager for behandling af affaldet medregnes ved belysning af betalingskriteriet, da det ofte vil være en betydningsfuld indtægtspost, og det vil skævvride den økonomiske vægtning mellem bortskaffelse og nyttiggørelse i mange sager, hvis det ikke medregnes.

Da det af EU-retspraksis<sup>2</sup> kan udledes, at affaldsproducentens betaling til modtageren kan være en indikator for bortskaffelse, henregnes den betaling, som anlægget får for at modtage affaldet, som en indtægt ved bortskaffelse.

Selvom bortskaffelsesindtægten ofte alene er indeholdt i betalingen for modtagelsen af affald, er der undtagelser. I nogle overførsler er der gennem kontraktstyring eller som konsekvens af særlig omkostningstung bortskaffelse et specifikt behandlingsgebyr (kaldet "sur charge" hos nogle affaldsmodtagere – f.eks. RGS Nordic) for den del af affaldet, der skal undergå en bortskaffelsesoperation. I sådanne tilfælde skal indtægterne herfra ligeledes henføres som bortskaffelsesindtægt.

- *Bortskaffelsesudgifter*

Bortskaffelsesudgifter skal ligesom principperne bag nyttiggørelsesudgifter relatere sig direkte til udgifter til bortskaffelsesbehandlingen på affaldsbehandlingsanlægget. I tilfælde, hvor affaldsbehandlingsanlægget ikke selv foretager den endelige

---

<sup>2</sup> C-358/00 og C-147/15

bortskaffelse, skal den eventuelle betaling, som affaldsbehandlingsanlægget skal erlægge ved et efterfølgende bortskaffelses anlæg, henføres som bortskaffelsesudgift.

I sager om olieholdigt spildevand foretages bortskaffelsesbehandlingen ved, at olien fraskilles fra resten af spildevandet, hvorefter spildevandet renses ved en biologisk behandling med efterfølgende udledning til recipient (bortskaffelse). Den biologiske behandling skaber en mindre slamfraktion, som går til forbrænding på et forbrændingsanlæg med så høj energieffektivitet, at operationen isoleret betegnes som nyttiggørelse. Det er normalt, at affaldsbehandlingsanlægget skal betale forbrændingsanlægget for modtagelse af denne slamfraktion.

I sådanne sager, skal omkostningerne til forbrændingen af slam i relation til betalingskriteriet henføres under udgifter til bortskaffelse, da slamfraktionen er et restprodukt af bortskaffelsesoperationen, og først opstår i forbindelse med den biologiske rensning af spildevandet efter olien forinden er frasepareret. Dette gælder også selvom operationen som sekundær konsekvens fører til energiudnyttelse<sup>3</sup>.

For alle de ovennævnte 4 økonomiske faktorer er det vigtigt at bemærke, at indtægter eller udgifter, som **utvivlsomt** ikke vedrører den omhandlede affaldsbehandling, naturligvis ikke skal medregnes ved belysning af betalingskriteriet.

#### Særligt om tilfælde, hvor behandlingsanlægget betaler for modtagelse af affaldet

Der er også tilfælde, hvor affaldsbehandlingsanlægget betaler for affaldet. I departementets notat fremgår det, at det står klart på baggrund af EU-dommene, at det er et klart indicium for, at behandlingens hovedformål er nyttiggørelse, hvis affaldsbehandlingsanlægget betaler for at modtage affaldet. Styrelsen behandler således ikke disse tilfælde i dette notat, da behovet for kvalificering af betalingskriteriet yderligere (som udgangspunkt) ikke vil være relevant.

#### **Det økonomiske incitament**

Ved kvalificering af de 4 økonomiske faktorer beregnes indtægter og udgifter for nyttiggørelsen samt indtægter og udgifter for bortskaffelsen. Derefter beregnes fortjenesten særskilt ved de to affaldsbehandlinger. Den behandling, der har den største fortjeneste, vil som udgangspunkt være den behandling, som er det primære økonomiske incitament for overførslen. Det er dog vigtigt at understrege, at betalingskriteriet er resultatet af en samlet vurdering. Det er naturligvis påkrævet, at der foretages et nærmere og konkret skøn af alle relevante forhold.

For en nærmere illustration af, hvordan de økonomiske faktorer kan sige noget om det primære økonomiske incitament, indsættes et par fiktive eksempler nedenfor med udgangspunkt i spildevand med hhv. 10 % olie og 60 % olie.

---

<sup>3</sup> Jf. bortskaffelsesdefinitionen i affaldsdirektivets artikel 3, nr. 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.»

## Fiktivt eksempel med 10% olie

<b>Betalingskriteriet</b>		<b>Fortjeneste henregnet til nyttiggørelse</b>	
Samlet affaldsmængde	100.000 tons	Markedsværdi af nyttiggjort olie	7.500.000 kr.
Olieprocent	10 %	Andre indtægter vedr. nyttiggørelse (Sur Charge)	0 kr.
Slam	1 %	Forholdsmæssig udgift til adskillelse af olie og vand	<u>-20.000 kr.</u>
Materiale til nyttiggørelse	10.000 tons	Fortjeneste ved nyttiggørelse	7.480.000 kr.
Materiale til bortskaffelse	90.000 tons	<b>Fortjeneste henregnet til bortskaffelse</b>	
Gate fee	500 kr/t affald	Indtægt ved gate fee	50.000.000 kr.
Udgift til adskillelse af olie og vand	20 kr/t olie	Andre indtægter på bortskaffelse	0 kr.
Udgift til forbrænding af slam	50 kr/t vand	Udgift til bortskaffelsesbehandlingen	<u>-22.500.000 kr.</u>
Markedsværdi af det nyttiggjorte olie	750 kr/t olie	Forholdsmæssig udgift til adskillelse af olie og vand	<u>-180.000 kr.</u>
Udgift til bortskaffelsesbehandlingen	250 kr/t vand	Udgift til forbrænding af slam	<u>-4.500.000 kr.</u>
Andre indtægter på bortskaffelse (Sur Charge)	0 kr/t vand	Fortjeneste ved bortskaffelse	22.820.000 kr.
Andre indtægter vedr. nyttiggørelse (Sur Charge)	0 kr/t olie		

**Fortjeneste ved nyttiggørelse udgør: 32,8% af fortjenesten ved bortskaffelse**

**Kan indtægten ved nyttiggørelsesoperationen dække samtlige udgifter ved affaldsbehandlingen: NEJ**

## Fiktivt eksempel med 60% olie

<b>Betalingskriteriet</b>		<b>Fortjeneste henregnet til nyttiggørelse</b>	
Samlet affaldsmængde	100.000 tons	Markedsværdi af nyttiggjort olie	45.000.000 kr.
Olieprocent	60 %	Andre indtægter vedr. nyttiggørelse (Sur Charge)	0 kr.
Slam	1 %	Forholdsmæssig udgift til adskillelse af olie og vand	<u>-720.000 kr.</u>
Materiale til nyttiggørelse	60.000 tons	Fortjeneste ved nyttiggørelse	44.280.000 kr.
Materiale til bortskaffelse	40.000 tons	<b>Fortjeneste henregnet til bortskaffelse</b>	
Gate fee	500 kr/t affald	Indtægt ved gate fee	50.000.000 kr.
Udgift til adskillelse af olie og vand	20 kr/t olie	Andre indtægter på bortskaffelse	0 kr.
Udgift til forbrænding af slam	50 kr/t vand	Udgift til bortskaffelsesbehandlingen	<u>-10.000.000 kr.</u>
Markedsværdi af det nyttiggjorte olie	750 kr/t olie	Forholdsmæssig udgift til adskillelse af olie og vand	<u>-480.000 kr.</u>
Udgift til bortskaffelsesbehandlingen	250 kr/t vand	Udgift til forbrænding af slam	<u>-2.000.000 kr.</u>
Andre indtægter på bortskaffelse (Sur Charge)	0 kr/t vand	Fortjeneste ved bortskaffelse	37.520.000 kr.
Andre indtægter vedr. nyttiggørelse (Sur Charge)	0 kr/t olie		

**Fortjeneste ved nyttiggørelse udgør: 118,0% af fortjenesten ved bortskaffelse**

**Kan indtægten ved nyttiggørelsesoperationen dække samtlige udgifter ved affaldsbehandlingen: JA**