



Vejledende udtalelse om klassificering af stoffer, herunder jord, som affald eller ikke-affald (biprodukt)

Miljøstyrelsen udtaler sig normalt ikke konkrete og/ eller verserende sager, men kan dog udtale sig vejledende omkring principielle spørgsmål. Miljøstyrelsen udtalelser er vejledende og har ikke nogen retsvirkning.

Miljøstyrelsen er generelt positivt indstillet over for virksomheders omstilling fra lineær til cirkulær økonomi, når miljø- og sundhedshensyn varetages på samme niveau og hvor det bidrager til at reducere mængden af industriaffald. I den forbindelse gør Miljøstyrelsen opmærksom på, at der i dag kan være materialer, der klassificeres som affald, som under de rette forudsætninger kunne klassificeres som biprodukter med henblik på sekundær anvendelse i andre forsyningsled.

Formål

Formålet med denne vejledende udtalelse fra Miljøstyrelsen er at give kommunerne et redskab, som kan bidrage til at sikre, at borgere og virksomheder, uanset kommune, oplever en ensartet praksis i vurderingen af, om et stof eller en genstand bliver klassificeret som affald eller ikke-affald (biprodukt). I denne vejledende udtalelse er betingelserne i affaldsbekendtgørelsens¹ § 2, stk. 2 gennemgået.

Nogle indledende observationer om affald kan udledes fra EU-domstolens praksis.

Først og fremmest har det ingen betydning for affaldsbegrebet, at stoffet eller genstanden kan genbruges økonomisk². Affald kan dermed også være en værdifuld ressource og en høj pris er ikke ensbetydende med, at stoffet ikke er affald.

Derudover er stoffets sammensætning eller hvorvidt stoffet er farligt, ikke et afgørende kriterium ved fastlæggelsen af, om stoffet skal betragtes som affald³.

En afgørelse af, hvorvidt noget er affald, er derfor en dynamisk vurdering, som den relevante myndighed er nødt til at foretage. Formålet med den overvågnings- og håndteringsordning, der er indført ved affaldsrammedirektivet, er, at den skal dække alle genstande og stoffer, som indehaveren

¹ [Bekendtgørelse nr. 2512 af 10. december 2021 om affald](#)

² C-206/88, Asti, præmis 9

³ C-9/00, Palin Granit, præmis 51

skiller sig af med, uanset om det har en handelsmæssig værdi, og om restproduktet som erhvervsmæssig aktivitet indsamles med henblik på genindvinding, videreudnyttelse eller genanvendelse⁴.

I virksomhedens omstilling fra lineær til cirkulær produktion, er det relevant at iagttage markedsføringen og anvendelsen af de cirkulære materialer, da de skal opfylde den til enhver tid gældende lovgivning og krav, som for de tilsvarende jomfruelige materialer.

Et eksempel vil f.eks. være kemiske stoffer, idet de skal overholde [REACH](#)- og [CLP](#)-forordningen, samt Stockholm- og Rotterdamkonventionerne. Heri findes også krav til arbejdsmiljømæssig håndtering, sikkerhedsdatablade, eksponeringsscenerier, begrænsninger m.v.

Derudover kan der også være andre regelsæt, der skal iagttages, som f.eks. biocidforordningen, kosmetikforordningen, legetøjsdirektivet m.fl.

En oplagt mulighed for virksomheden ville derfor være, at indgå i en dialog med kommunen med henblik på at komme til en fælles forståelse af, hvornår det pågældende materiale er et biprodukt eller affald.

I forbindelse med en ny afgørelse fra EU-domstolen, er der kommet særlig fokus på, hvornår jord er at betragte som et biprodukt. Denne vejledende udtalelse er derfor opdateret med henblik på at iagttage biproduktvurderingen ved opgravet jord.

Hvem afgør om det er affald?

Kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor stoffer eller genstanden produceres, afgør, om et stof eller en genstand er omfattet af affaldsdefinitionen, jf. affaldsbekendtgørelsens § 4.

Af § 2, stk. 2 fremgår, at restprodukter, som opfylder nogle nærmere betingelser, ikke anses som affald. Hvis en kommunalbestyrelse har afgjort, at et stof eller en genstand ikke er omfattet af affaldsdefinitionen, skal håndteringen af stoffer eller genstanden ikke længere følge affaldsreguleringen.

Affald eller biprodukt?

Affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2 er en implementering af affaldsdirektivets⁵ artikel 5. Heri fastlægges, hvornår et stof eller en genstand, der er resultatet af et produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af dette stof eller genstand, ikke anses for at være affald, men i stedet kan anses for at være et biprodukt (ikke-affald). Alle fire følgende betingelser skal være opfyldt:

- a) Det er sikkert, at stoffer eller genstanden videreanvendes,

⁴ C-194/05, Kommissionen mod Italien, præmis 37

⁵ [Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald.](#)

- b) Stoffet eller genstanden kan anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis,
- c) Stoffet eller genstanden fremstilles som en integrerende del af en produktionsproces, og
- d) Videreanvendelse er lovlig, dvs. at stoffet eller genstanden lever op til alle relevante krav til produkt, miljø og sundhedsbeskyttelse for den pågældende anvendelse og ikke vil få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.

Idet det pågældende materiale, såfremt det klassificeres som biprodukt, ikke er affald og aldrig har været affald, skal denne garanti foreligge allerede ved materialets fremstilling. Kommunen skal dermed vurdere, om ovenstående betingelser var opfyldt i det øjeblik, hvor materialet blev fremstillet. Derudover skal det nævnes, at et biprodukt godt kan blive affald, såfremt man efterfølgende vælger at skille sig af med det ved at bortskaffe det⁶.

Kommissionen udsendte i 2007 en fortolkningsmeddelelse⁷ om affald og biprodukter med retningslinjer baseret på EF-domstolens retspraksis om, hvornår restprodukter i visse industrisektorer bør og ikke bør anses for at være affald. Efterfølgende har Kommissionen udsendt en vejledning om nøglebegreber i affaldsdirektivet⁸. Udover ovenstående redskaber, søger denne vejledende udtalelse at opdatere dokumenterne med senere domstolspraksis.

Ad a) Er det sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes, eller er det blot en mulighed?

Dette krav tager udgangspunkt i den overvejelse, at såfremt der ikke er en absolut sikkerhed for, at materialet vil blive videreanvendt, ville det i stedet blive bortskaffet som affald⁹. En garanti er derfor nødvendig for at kunne statuere, at videreanvendelsen er sikker.

EU-domstolen har yderligere præciseret, hvad der skal forstås ved den sikre anvendelse i en sag fra 2012¹⁰. Det blev her fastslået, at man allerede skulle vide præcist, hvor det skulle anvendes henne, samt at man skulle have forpligtende tilkendegivelser fra andre erhvervsdrivende, såfremt man skulle opbevare det med henblik på deres videre anvendelse.

En sikkerhed for videre anvendelse ved materialets fremstilling vil på nuværende tidspunkt kræve en garanti, hvilket vil være en tilkendegivelse fra en anden erhvervsdrivende om, at denne ønsker at aftage materialet.

Stoffets eller genstandens status som affald betyder, at miljøet beskyttes mod de mulige konsekvenser af usikkerheden om videreanvendelsen.

⁶ C-113/12, Donal Brady, præmis 50

⁷ [Kommissionens meddelelse KOM/2007/59 Endelig](#)

⁸ [Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste](#)

⁹ C-235/02, Saetti, præmis 36

¹⁰ C-113/12, Donal Brady, præmis 52-53

Ud over kravet om garanti for videreanvendelsen, vil stoffet også skulle opfylde de tekniske specifikationer i anvendelsesprocessen (såfremt der er tekniske krav til anvendelsen). Såfremt det modsatte var tilfældet, måtte man ikke anvende det til formålet, hvorfor videreanvendelsen ikke var sikker. Er der eksempelvis tale om et kemisk stof, vil det således kræve, at stoffet både opfylder tekniske specifikationer i en ny anvendelsesproces og at videreanvendelsen på fremstillingstidspunktet er sikker. For eksempel vil recirkuleret eddikesyre fra en medicinalvirksomhed, under de rette omstændigheder, kunne defineres som et biprodukt og kunne anvendes som hjælpestof eller råvare i produktion af maling, lim eller rengøringsmidler. Dog forudsat, at de sædvanligt gældende regelsæt for kemiske stoffer overholdes, herunder bl.a. REACH, samt at anvendelse af sekundære kemiske stoffer iagttages i miljøgodkendelsen.

Såfremt der er usikkerhed om videreanvendelsen og det senere viser sig, at affaldet faktisk kan tjene et nyttigt formål, kan stoffet eller genstanden, efter en konkret vurdering, ophøre med at være affald, når det er klar til at blive brugt som et nyttiggjort produkt, efter det er blevet forarbejdet. En sådan vurdering skal foretages i overensstemmelse med affaldsdirektivets artikel 6 om affaldsfasens ophør (End-of-waste).

I forhold til jord fastslog EU-domstolen, at medlemsstaten skulle inddrage, hvorvidt modtageren eftertrykkeligt havde forpligtet sig til at modtage jorden med henblik på anvendelse, og at den mængde der blev leveret var strengt begrænset til og påtænkt den konkrete planlagte anvendelse. Såfremt jorden ikke leveres straks, må oplagringsperioden af materialet ikke overstige, hvad der kræves for, at den pågældende virksomhed er i stand til at opfylde sine kontraktmæssige forpligtelser¹¹. Ovenstående argumenter er også relevante for andet end jord.

Delvis anvendelse

I nogle tilfælde er det måske kun en del af stoffet eller genstanden, der kan videreanvendes, mens resten skal håndteres som affald. Hvis der, ifølge den kompetente myndighed i den konkrete sag, ikke er sikkerhed for, at alt det pågældende stof eller genstanden kan anvendes, bør stoffet eller genstanden i første omgang betragtes som affald. Hvis der i en konkret situation foreligger en langtidskontrakt mellem indehaveren af stoffet eller genstanden og de efterfølgende brugere, kan dette indikere, at det stof eller den genstand, der er omfattet af kontrakten, vil blive anvendt, og at der derfor er sikkerhed for anvendelse.

Specielt for brugen af cirkulære kemiske stoffer vil der sandsynligvis være tale om indgåelse af partnerskaber med en distributør som mellemlid mellem virksomheden, der kan afhænde et

¹¹ C-238/21, Porr Bau, præmis 52-53

cirkulært stof, og en virksomhed der kan bruge det. Distributørleddet vil kunne sikre, at de fornødne krav i REACH- og CLP-forordningen efterleves.

Ad b) Kan stoffet eller genstanden anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis?

I nogle tilfælde kan det være vanskeligt at anvende dette kriterium. I et biprodukts værdikæde skal der som led i videreanvendelsen af stoffet eller genstanden ofte gennemføres en række operationer: Stoffet eller genstanden fremstilles, derefter vaskes (destilleres), tørres, raffineres eller homogeniseres stoffet eller genstanden måske. Eventuelt tilføjes egenskaber eller andre materialer, der behøves for, at det kan videreanvendes, og dets kvalitet kontrolleres måske 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 stoffet eller genstanden kan betragtes som et biprodukt.

Spørgsmålet er, hvor grænsen går for, hvad der kan være normal industriel praksis. Kommissionen har i deres vejledning om nøglebegreber skrevet, at behandlinger inden den egentlige anvendelse, der normalt anses som nyttiggørelsesoperationer efter affaldslovgivningen, ikke kan anses for at være industriel praksis¹². Dette er også bekræftet senere af EU-domstolen, idet der stilles som krav, at videreanvendelsen skal være sikker, uden at det er nødvendigt først at anvende en af de nyttiggørelsesoperationer for affald, der er fastsat i affaldsrammedirektivet¹³.

Man er derfor nødt til at skelne imellem, hvad der er den egentlige anvendelse af stoffet, samt om stoffet kræver en forbehandling inden den egentlige anvendelse.

Indikationer for at et kemisk stof er et biprodukt kan være, at stoffet aftappes tidligere i processen, så det ikke blandes med andre stoffer, at det kvalitetssikres ved analyse og evt. destilleres, hvor dette er en integreret del af den normale virksomhed. Hvis det kemiske stof herefter kan indgå direkte i en ny produktionsproces eller til neutralisering af spildevand på lige fod med jomfruelige kemiske stoffer, vil kravet om anvendelse uden yderligere forarbejdning være anset for at være opfyldt. Dette kræver dog, at en analyse og destillering kan betragtes som almindelig industriel praksis i den pågældende branche.

Når et kemisk stof klassificeres som biprodukt, vil det fortsætte med at være omfattet af REACH- og CLP-forordningerne og derfor skal der, hvis stoffet er klassificeret som et biprodukt, medfølge et sikkerhedsdatablad og eventuelt eksponeringsscenario, til den næste bruger af affald.

¹² [Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, side 18](#)

¹³ C-241/ og C-242/12, Shell, præmis 53

I forhold til jord fastslog EU-domstolen, at man skal sikre sig, at jorden ikke har nødvendiggjort nogen forarbejdning eller behandling før dets videreanvendelse. I den konkrete sag var der tale om, at jorden, ved kvalitetskontrol, blev klassificeret som ikke-forurenet materiale af højeste kvalitet, hvorfor yderligere forarbejdning ikke var nødvendig. I modsat fald: Hvis det er nødvendigt at rense jorden, vil kriteriet om anvendelse uden yderligere forarbejdning ikke kunne anses for at være opfyldt¹⁴.

Ad c) Fremstilles stoffet eller genstanden som en integreret del af produktionsprocessen?

Hvis stoffet eller genstanden gøres klar til videreanvendelse som en integreret del af produktionsprocessen, vil dette kriterie i biprodukt-klassificeringen kunne anses for opfyldt. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med, at såfremt der fremkommer et restprodukt fra en produktion, hvor produktionen kun har været fokuseret på at fremstille et andet stof, vil det være et indicium på, at der er tale om affald¹⁵.

Som eksempel kan nævnes, at man klassificerede olieokoks fra en raffineringsproces som et biprodukt, idet fremstillingen af olieokoks var et teknisk valg man foretog¹⁶.

Ved vurderingen af, om fremstillingen af det pågældende stof er fremstillet som et integreret led i en produktionsproces, skal kommunalbestyrelsen overveje, om de ovenfor beskrevne operationer klart ligger i forlængelse af produktionsprocessen. Følgende kan være relevant i afgørelsen:

- I hvilken grad stoffet eller genstanden er klar til videreanvendelse;
- Arten og omfanget af de operationer, der er nødvendige for at forarbejde stoffet eller genstanden inden videreanvendelse;
- Hvorvidt disse operationer er integreret i hovedproduktionsprocessen, og hvorvidt operationerne gennemføres af andre end fabrikanten.

Kommunalbestyrelsen kan eventuelt bruge BREF-dokumenterne¹⁷ som rettesnor, når de afgør, om operationerne ligger i forlængelse af produktionsprocessen, hvilket EU-domstolen også har benyttet som pejlemærke for en integreret fremstilling af et restprodukt¹⁸.

Hvis stoffet eller genstanden forlader det område eller den virksomhed, hvor stoffet eller genstanden er fremstillet, med henblik på forudgående forarbejdning, kan det betyde, at disse operationer ikke

¹⁴ C-238/21, Porr Bau, præmis 54

¹⁵ C-418/97, ARCO Chemie, præmis 81

¹⁶ C-235/02, Saetti, præmis 45

¹⁷ BREF: "BAT reference documents", som fastlægger, hvad der må betragtes som den bedste tilgængelige teknisk inden for de industrielle brancher, som er omfattet af IE-direktivet.

¹⁸ C-235/02, Saetti, præmis 42

længere indgår i den samme produktionsproces. Dette vil imidlertid ikke kunne anses som et afgørende kriterium, idet mange virksomheder specialiserer sig i bestemte industriprocesser.

Er reststoffet nødvendigt som led i virksomhedens primære produktion, kan det betyde, at kravet om integreret fremstilling kan anses for opfyldt. Når et proceskemikalie besidder en nødvendig funktion i produktionen af f.eks. medicinske produkter eller fødevarer, vil det således være en integreret del af produktionsprocessen, selv om proceskemikallet ikke direkte indgår i det færdige produkt.

I forhold til jord er opgravning af jord en følge under de første trin i forbindelse med en anlægsaktivitet i økonomisk sammenhæng, der medfører omdannelse af jord. Opgravningen af jorden i forbindelse med en anlægsaktivitet kan derfor anses for at være en integreret del af en fremstillingsproces¹⁹.

Ad d) Er videreanvendelsen lovlig?

For at et reststof eller et brugt proceskemikalie kan defineres som et "biprodukt" skal det opfylde kravene for potentielle anvendelser i den produktlovgivning, det vil blive omfattet af. Kan reststoffet ikke opfylde disse krav vil det ikke kunne defineres som et "biprodukt".

I nogle tilfælde er videreanvendelse af stoffet eller genstanden forbudt, eller stoffet eller genstanden skal bortskaffes eller nyttiggøres som affald efter en obligatorisk fremgangsmåde. Et sådant krav kan være begrundet i hensyn til miljø, sikkerhed eller sundhed. Et eksempel på EU-lovgivning, hvorefter det kan være obligatorisk at bortskaffe et givet stof eller en genstand eller behandle det som affald, er PCB/ PCT-direktivet²⁰.

Det kan ikke afgøres, om et stof eller en genstand er affald eller biprodukt ud fra dets/ dens miljøbelastende potentiale. Mange primære produkter har et stort miljøbelastningspotentiale og skal bruges med forsigtighed af hensyn til miljøet. Hvis et restprodukt har alvorligere miljøpåvirkninger end et andet stof eller en anden genstand, som restproduktet potentielt kan erstatte, kan det tale for, at der er tale om affald.

Foreligger den modsatte situation, dvs. hvor et stof eller en genstand ikke indebærer nogen klar miljørisiko, kan dette imidlertid ikke tages som bevis på, at stoffet eller genstanden ikke er affald. EU-domstolen har tidligere fastslået, at selv om det var bevist, at det pågældende stof eller den pågældende genstand ikke indebærer nogen reel risiko for sundhed og miljø, kunne dette ikke bruges som kriterium for at anse et givent stof eller en given genstand for ikke at være affald²¹.

¹⁹ C-238/21, Porr Bau, præmis 55

²⁰ [Rådets direktiv 96/59/EF af 16. september 1996 om bortskaffelse af polychlorbiphenyler og polychlorterphenyler \(PCB/PCT\).](#)

²¹ C-9/00, Palin Granit, præmis 51

Flere af de behandlings- eller bortskaffelsesmetoder, der er opført i bilagene, vil udmærket kunne anvendes på et produkt og vice versa. Domstolen har udtalt, at selvom den egentlige behandling af stoffet fremgår af affaldsrammedirektivets bilag II B om nyttiggørelsesoperationer, er dette ikke i sig selv tilstrækkeligt til definitivt at fastslå, om der er tale om at skille sig af med stoffet²².

Det er således ikke muligt ud fra behandlingsmetoden definitivt at sondre mellem forbrænding af et brændstof som produkt og forbrænding af affald.

Behandlingen kan dog stadigvæk være et indicium på, at der er tale om affald. Såfremt den pågældende anvendelse er en almindelig måde at nyttiggøre affald på, vil dette tale for, at der er tale om affald²³.

Det kan også være et indicium for, at der er tale om affald, at det pågældende restprodukt ikke kan tænkes anvendt til andet end den pågældende anvendelse eller bortskaffelse²⁴.

Afslutningsvist kan det nævnes, at såfremt restproduktet har en sammensætning, der ikke er tiltænkt dets anvendelse, taler dette også for, at der er tale om affald²⁵. I så fald ville restproduktet formodentlig også have svært ved at opfylde kravet om fremstilling som et integreret led i en produktionsproces.

²² C-418/97, ARCO Chemie, præmis 51

²³ C-418/97, ARCO Chemie, præmis 69 samt C-235/02, Saetti, præmis 39

²⁴ C-418/97, ARCO Chemie, præmis 86

²⁵ C-418/97, ARCO Chemie, præmis 87