

**Nyttiggørelsesbegrebet**  
**– i et EU-retligt perspektiv**  
En retlig analyse af det nuværende og det fremtidige  
nyttiggørelsesbegreb

**The Definition of Recovery within**  
**EU Environmental Law**  
A Legal Analysis of the Definition of Recovery now  
and in the Future

Af LOUISE HAUBERG WILHELMSEN

*Afhandlingen omhandler nyttiggørelsesbegrebet i et EU-retligt perspektiv. Udover en gennemgang af afhandlingens retskilder indeholder afsnit 2 en analyse af, om medlemsstaterne kan fastsætte strengere legaldefinitioner, end hvad der fremgår af affaldsrammedirektivet, bilagene samt EF-domstolens fortolkning af begreberne. Det konkluderes, at vigtigheden af, at der sker en korrekt national implementering af 2006- og 2008-affaldsrammedirektivets legaldefinitioner ikke kan undervurderes, idet det er afgørende for direktivets samt anden affaldsregulerings effektive virkning som fællesskabsret, at medlemsstaterne opererer med en fælles terminologi. Derfor kan de nationale myndigheder heller ikke fastsætte strengere legaldefinitioner.*

*I afsnit 3 fastlægges nyttiggørelsesbegrebet. Dette afsnit indeholder for det første en fastlæggelse af nyttiggørelsesbegrebet på baggrund af 2006-affaldsrammedirektivet og EF-domstolens praksis. Det konkluderes i afsnittet, at retstillingen i relation til definitionen af nyttiggørelse efter 2006-affaldsrammedirektivet ikke er tilfredsstillende. Dernæst undersøges det i afsnit 3, hvilken betydning 2008-affaldsrammedirektivet vil få for nyttiggørelsesbegrebet. Her konkluderes det, at 2008-affaldsrammedirektivet indeholder kodificeringer af EF-domstolens hidtidige praksis, men også indeholder en ændring af EF-domstolens praksis, således at dedikerede affaldsforbrændingsanlæg efter 2008-affaldsrammedirektivet kan betragtes som nyttiggørelsesanlæg. Yderligere indeholder afsnit 3 en gennemgang af 2008-affaldsrammedirektivets art. 16. Det konkluderes i denne relation, at virkningerne af udvidelsen af nyttiggørelsesbegrebet afbødes ved, at medlemsstaterne har mulighed for efter art. 16 at modsætte sig indgående overførsler af affald til forbrændingsanlæg, der er klassificeret som nyttiggørelse.*

*This thesis concerns the definition of recovery within EU environmental law. Section 2 includes an introduction to the regulations which are relevant to this thesis. Moreover, section 2 includes an analysis of whether or not the member states can adopt stricter definitions than those contained in the 2006- and 2008-waste framework di-*

rective and the ECJ's practice. The conclusion in this regard is that the importance of a correct national implementation of the waste framework directive's definitions cannot be underestimated. This is so because it is of the utmost importance for the effectiveness of the waste framework directive and other waste regulations that the member states operate with a common terminology. Therefore the member states cannot adopt stricter definitions.

Section 3 determines the definition of recovery. The definition of recovery is first and foremost defined on the basis of the 2006-waste framework directive and the ECJ's practice. The conclusion that is reached is that the definition of recovery according to the 2006-waste framework directive is not satisfactory.

What is more, section 3 includes an examination of what impact the 2008-waste framework directive will have on the definition of recovery. The conclusion is that the 2008-waste framework directive codifies the ECJ's practice, but also includes a change of the ECJ's practice in that incineration of waste is regarded as recovery.

Furthermore, section 3 includes an analysis of the 2008-waste framework directive's Art. 16. This provision was adopted to soften the blow of the extension of the definition of recovery and thereby give the member states the possibility of limiting incoming shipments of waste destined to incinerators that are classified as recovery.

## Indholdsfortegnelse

1. Indledning .....	3
1.1. Præsentation af emnet og emnets relevans.....	3
1.2. Problemformulering og fremgangsmåde.....	4
1.3. Nyttiggørelsesbegrebets betydningen i EU's affaldsregulering.....	4
2. Retskildemæssige betragtninger .....	6
2.1. Retskilderne.....	6
2.2. Hjemmelsgrundlaget og dets betydning .....	8
3. Begrebet nyttiggørelse .....	12
3.1. Nyttiggørelsesbegrebet i 2006-affaldsrammedirektivet .....	12
3.1.1. 2006-affaldsrammedirektivet og bilagene II A og II B.....	12
3.1.2. EF-domstolens praksis .....	13
3.1.2.1. C-6/00 ASA.....	13
3.1.2.2. C-228/00 Tyskland.....	15
3.1.2.3. C-458/00 Luxembourg .....	16
3.1.2.4. Sammenligning af dommene.....	18
3.1.3. Delkonklusion .....	20
3.2. 2008-affaldsrammedirektivets betydning for nyttiggørelsesbe- grebet .....	22
3.2.1. Introduktion til 2008-affaldsrammedirektivet .....	22
3.2.2. Vedtagelsesproceduren.....	22
3.2.3. Begrundelser og mål for 2008-affaldsrammedirektivet .....	24

3.2.4. Nyttiggørelsesbegrebet i 2008- affaldsrammedirektivet .....	25
3.2.4.1. Definitionen af nyttiggørelse i art. 3 nr. 15. ....	25
3.2.4.2. Energieffektivitetsmål for affaldsforbrændingsanlæg.....	28
3.2.4.2.1. Introduktion til effektivitetsformlen .....	28
3.2.4.2.2. Effektivitetsformlens anvendelsesområde.....	30
3.2.4.2.3. Konsekvenserne af indførelsen af effektivitetsformlen.....	32
3.2.4.3. Delkonklusion .....	32
3.2.5. Kommissionens indflydelse på hvornår affaldsbehandling er nyttiggørelse .....	33
3.2.6. 2008-affaldsrammedirektivets art. 16.....	36
3.2.6.1. Introduktion til art. 16 .....	37
3.2.6.2. Principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed.....	38
3.2.6.3. Indsigelsesadgangen i art. 16.....	39
4. Konklusion .....	42
Litteraturliste .....	44
Bilag 1	51
Bilag 2	52
Bilag 3	53
Bilag 4	54

## 1. Indledning

### 1.1. Præsentation af emnet og emnets relevans

Formålet med denne afhandling er ud fra et EU-retligt perspektiv at fastlægge nyttiggørelsesbegrebet efter 2006-affaldsrammedirektivet og derefter undersøge, hvilken betydning det nye 2008-affaldsrammedirektiv får for nyttiggørelsesbegrebet<sup>1</sup>.

Det er relevant at fastlægge nyttiggørelsesbegrebet, da dette er af afgørende betydning i relation til flere problematikker indenfor EU's affaldsregulering, se afsnit 1.3 nedenfor. Grunden til at det er interessant at definere begrebet nyttiggørelse og ikke begrebet bortskaffelse er, at residualen er bortskaffelse, således er al håndtering af affald, som ikke er nyttiggørelse, bortskaffelse<sup>2</sup>.

Endvidere er det relevant at fastlægge nyttiggørelsesbegrebet, idet der har været betydelige vanskeligheder med at få klarlagt sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse i praksis. Således foreligger der et ikke uvæsentligt antal sager fra EF-domstolen, som omhandler spørgsmålet, om en affaldsbehandling skal klassificeres som en nyttiggørelses- eller en bortskaffelsesoperation.

Slutteligt er emnet meget relevant netop nu, da Rådet d. 20. oktober 2008 endeligt vedtog 2008-affaldsrammedirektivet. En af de væ-

<sup>1</sup> For en gennemgang af retskilderne, som denne afhandling bygger på, henvises til afsnit 2.1 nedenfor.

<sup>2</sup> Pagh (2006) s. 146.

sentligste begrundelser for, at man fremsatte og vedtog et nyt affaldsrammedirektiv, var at få klarlagt sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse. Derfor er det relevant at se på, hvilken betydning 2008-affaldsrammedirektivet får for nyttiggørelsesbegrebet.

## **1.2. Problemformulering og fremgangsmåde**

Denne afhandlings problemformulering er som følger: *fastlæggelse af nyttiggørelsesbegrebet på baggrund af en analyse af 2006-affaldsrammedirektivet og EF-domstolens praksis. Herudover en undersøgelse af hvilken betydning 2008-affaldsrammedirektivet vil få for nyttiggørelsesbegrebet. Denne undersøgelse vil bygge på en analyse af EU's institutioners arbejdsdokumenter, som har været brugt i forbindelse med vedtagelsen af 2008-affaldsrammedirektivet.*

For at belyse denne problemstilling, indeholder denne afhandling i afsnit 2 en præsentation af de relevante retskilder, denne afhandling bygger på. Desuden indeholder afsnit 2 en analyse af, om medlemsstaterne kan fastsætte strengere legaldefinitioner, end hvad der fremgår af fællesskabsreguleringen. Denne problematik er medtaget i afhandlingen for at illustrere den EU-retlige betydningen af legaldefinitionerne i affaldsrammedirektivet<sup>3</sup>.

Dernæst følger i afsnit 3 en fastlæggelse af nyttiggørelsesbegrebet. Dette afsnit indeholder således for det første en fastlæggelse af nyttiggørelsesbegrebet på baggrund af 2006-affaldsrammedirektivet og EF-domstolens praksis. Dernæst undersøges det i afsnittet, hvilken betydning 2008-affaldsrammedirektivet vil få for nyttiggørelsesbegrebet. Denne undersøgelse består af en analyse af, hvilke ændringer 2008-affaldsrammedirektivet medfører, for så vidt angår nyttiggørelsesbegrebet. Derudover indeholder denne undersøgelse en gennemgang og analyse af de bestemmelser i 2008-affaldsrammedirektivet, som er af betydning for nyttiggørelsesbegrebet. Slutteligt indeholder afsnit 4 de konklusioner, der på baggrund af analysen, kan udledes i forhold til problemstillingen.

## **1.3 Nyttiggørelsesbegrebets betydning i EU's affaldsregulering**

Definitionerne af bortskaffelse og nyttiggørelse findes i 2006-affaldsrammedirektivets art. 1, stk. 1 litra e og f samt i 2006-affaldsrammedirektivets bilag II A og II B<sup>4</sup>. Disse definitioner er blevet fortolket af EF-domstolen, som nærmere har fastlagt, hvorledes begreberne skal defineres.

For at illustrere betydningen af nyttiggørelsesbegrebet i EU's affaldsregulering, vil dette afsnit indeholde en gennemgang af de væsentligste områder, hvor det er afgørende, om der er tale om en nyttiggørelses- eller en bortskaffelsesoperation.

Sondringen har for det første betydning i forhold til overførsler af affald indenfor fællesskabet, som nærmere er reguleret i 2006-

---

<sup>3</sup> Begreberne nyttiggørelse og bortskaffelse er begge legaldefinitioner.

<sup>4</sup> Heraf fremgår det blandt andet, at nyttiggørelse er genbrug, genindvinding, genanvendelse af råstoffer og anvendelse som brændsel til energifremstilling. Mens bortskaffelse blandt andet er deponering, dumping og forbrænding, hvor energi eller varme ikke udnyttes.

affaldsforordningen<sup>5</sup>. Det er således fastslået af EF-domstolen i dommen C-2/90, *Kommissionen mod Belgien*, præmis 34, (herefter C-2/90 Vallonien), at ikke-farligt affald til bortskaffelse er undergivet principperne om nærhed og tilstrækkelig egenkapacitet. Således skal affald til bortskaffelse bortskaffes tættest muligt kilden for at begrænse transporten i videst muligt omfang, og det tilkommer hver enkelt region, kommune eller lokal enhed at træffe passende foranstaltninger med henblik på at kunne modtage, behandle og bortskaffe eget affald for at undgå eksport af miljøproblemer. Dermed kan medlemsstaterne ud fra principperne om nærhed og tilstrækkelig egenkapacitet modsætte sig overførsler af ikke-farligt affald til bortskaffelse.

C-2/90 Vallonien har medført, at 2006-affaldsforordningen i art 11, stk. 1 litra a hjemler, at medlemsstaterne kan udstede et generelt forbud mod overførsler af affald til bortskaffelse, dog med den begrænsning at indgående overførsler ikke kan hindres, for så vidt angår mindre mængder af farligt affald til bortskaffelse, hvor det er uøkonomisk for en stat selv at etablere et anlæg<sup>6</sup>.

Hvis der derimod er tale om affald til nyttiggørelse, finder principperne om nærhed og tilstrækkelig egenkapacitet ikke anvendelse, idet affald til nyttiggørelse er undergivet de almindelige principper om varernes frie bevægelighed over grænserne indenfor fællesskabet. At dette er tilfældet følger af dommene C-209/98, *Entrepreneurforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) mod Københavns Kommune* (herefter C-209/98 Sydhavnen Sten og Grus), C-203/96, *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl. mod Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (herefter C-203/96 Dusseldorp) samt C-2/90 Vallonien.

At principperne om frihandel finder anvendelse på affald til nyttiggørelse, er kommet til udtryk i 2006-affaldsforordningen, idet medlemsstaterne alene konkret kan gøre indsigelse overfor en anmeldelsespligtig affaldsoverførsel til nyttiggørelse, og da indsigelsesadgangen overfor overførsler af affald til nyttiggørelse er begrænset i forhold til indsigelsesadgangen overfor overførsler af affald til bortskaffelse.

For det andet har sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse betydning i forhold til meddelelse af tilladelser til behandling af affald. I 2006-affaldsrammedirektivets art. 9 opstilles der mere vidtgående krav til, hvad en tilladelse til et anlæg, der skal bortskaffe affald, skal indeholde, end hvad der følger af art. 10, som regulerer anlæg, der varetager nyttiggørelse af affald.

For det tredje har sondringen betydning i relation til VVM-pligten<sup>7</sup>. VVM-pligten gælder alene for anlæg, der skal behandle af-

---

<sup>5</sup> Der henvises til afsnit 2.1 for en gennemgang af retskilderne, som denne afhandling bygger på.

<sup>6</sup> Danmark har benyttet sig af denne mulighed ved at fastsætte et generelt forbud mod indgående og udgående overførsler af affald til bortskaffelse indenfor affaldsforordningens rammer jf. bekendtgørelse nr. 799 af 28. juni 2007 om overførsel af affald § 10 (herefter import/eksport bekendtgørelsen).

<sup>7</sup> VVM-pligten indebærer en miljøkonsekvensvurdering af visse projekter før, der kan meddeles tilladelse til disse.

fald til bortskaffelse. IPPC-direktivet<sup>8</sup> regulerer tillige alene visse større bortskaffelses anlæg samt affaldsforbrændingsanlæg for dagrenovation.

Slutteligt har sondringen betydning for deponeringsdirektivet<sup>9</sup>, som alene omhandler deponering af affald til bortskaffelse og ikke deponering af affald til nyttiggørelse.

Ud fra ovenstående må det altså konkluderes, at sondringen mellem affald til bortskaffelse og affald til nyttiggørelse er af afgørende betydning i relation til flere centrale områder indenfor EU's affaldsregulering.

## 2. Retskildemæssige betragtninger

Dette afsnit indeholder en beskrivelse af den relevante regulering, som denne afhandling bygger på. Afsnittet indeholder for det første en gennemgang af retskilderne, som denne afhandling bygger på. Herefter behandler dette afsnit, hvilken betydning det har, hvilket hjemmelgrundlag en retsakt fra EU har.

### 2.1. Retskilderne

Dette afsnit omhandler de primære retskilder i relation til denne afhandling, nemlig affaldsrammedirektivet og affaldsforordningen. Afsnittet indeholder for det første en generel retlig kvalificering af direktiver, forordninger og EU's institutioners arbejdsdokumenter. Herefter gennemgås de væsentligste ændringer af affaldsrammedirektivet og af affaldsforordningen, som er af relevans i forhold til denne afhandling.

Forskellen mellem direktiver og forordninger kan udledes af Traktat af 25 marts 1957 om oprettelse af det Europæiske Fællesskab, som ændret ved Amsterdam-traktaten af 2. oktober 1997 og Nice-traktaten af 26. februar 2001 (herefter EF-traktaten) art 249. Det følger af art. 249, stk. 2, at forordninger er umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne. Dermed vil forordninger være en del af gældende ret i medlemsstaterne, uden at medlemsstaterne behøver foretage nogen gennemførelsesforanstaltninger. Forordninger forudsætter som hovedregel en fuldstændig identisk lovgivning i alle medlemsstaterne<sup>10</sup>.

Med hensyn til direktiver foreskriver EF-traktatens art. 249, stk. 3, at et direktiv alene er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål. Art. 249, stk. 3 overlader det til de nationale myndigheder at beslutte, hvorledes et direktiv skal gennemføres (implementeres) i den enkelte medlemsstat. Direktiver giver herved medlemsstaterne et større råderum med hensyn til, hvorledes direktivet skal gennemføres i national ret. Dette er især hensigtsmæssigt i for-

---

<sup>8</sup> Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

<sup>9</sup> Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald.

<sup>10</sup> Selvom der er tale om en forordning, vil EF-traktatens art. 176 (denne er gennemgået umiddelbart nedenfor) kunne finde anvendelse, såfremt forordningen er udstedt med hjemmel i art. 175 jf. Pagh, EU's institutionelle ramme og betydning (2006) s. 265-267.

hold til reguleringen af miljøet, idet miljøet i nogen medlemsstater er reguleret centralt, og i andre medlemsstater primært er reguleret decentralt. EU vil ofte anvende direktiver, hvor der ikke er et behov for en identisk retsstilling i medlemsstaterne, men alene et behov for at tilnærme retsstillingen<sup>11</sup>.

Yderligere behandler denne afhandling EU's institutioners arbejdsdokumenter, som har været brugt i forbindelse med vedtagelsen af 2008-affaldsrammedirektivet. Arbejdsdokumenter, som blandt andet består af meddelelser fra Kommissionen, er ikke juridisk bindende, men de kan benyttes i forbindelse med fastlæggelsen af indholdet af 2008-affaldsrammedirektivet<sup>12</sup>.

Affaldsrammedirektivet, som denne afhandling omhandler, er som navnet afslører et rammedirektiv. Et rammedirektiv er betegnelsen for et direktiv, som indeholder nogle generelle principper og retningslinjer, men i vidt omfang overlader det til medlemsstaterne at fastsætte de nærmere detaljer<sup>13</sup>. Der er således tale om et fleksibelt retsmiddel, som giver plads til nationale forskelle på affaldshåndteringsområdet. Affaldsrammedirektivet omhandler affald i almindelighed, det opstiller generelle principper og mindstekrav til affaldsreguleringen. Endvidere finder det anvendelse på hele affaldsreguleringen indenfor EU, medmindre der er specielle regler, der regulerer en bestemt del af affaldsområdet.

Det første affaldsrammedirektiv kom i 1975: Rådets direktiv 75/442/EØF af 15 juli 1975 om affald (herefter 1975-affaldsrammedirektivet). Herefter skete der en ændring af 1975 affaldsrammedirektivet i 1991 ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18 marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (herefter 1991-affaldsrammedirektivet). Ændringen af affaldsrammedirektivet i 1991 var motiveret af medlemsstaternes implementering af direktivet, og indebar blandt andet tilføjelsen af nyttiggørelsesbegrebet samt bilagene II A og II B.

Yderligere udstedte Kommissionen i 1996 en beslutning om ændring af bilag II A og bilag II B; Kommissionens beslutning 96/550/EF af 24. maj 1996, (herefter 1996-beslutningen).

Herefter foretoges en officiel konsolidering af affaldsrammedirektivet i 2006 ved Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald (herefter 2006-affaldsrammedirektivet). Der foretoges ikke nogen substantielle ændringer ved denne administrative konsolidering, men basisretsakten af 1975 blev samlet i en enkelt tekst med de efterfølgende ændringer og berigtigelser.

Slutteligt foreligger der nu et nyt affaldsrammedirektiv, som er endeligt vedtaget af Rådet d. 20. oktober 2008 ved anden behandling. Dette nye direktiv er således Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og ophævelse af visse direktiver (herefter: 2008-affaldsrammedirektivet).

---

<sup>11</sup> Engsig (2008) s. 121.

<sup>12</sup> Se afsnit 3.2.2. for en gennemgang af de arbejdsdokumenter, der er relevante for denne afhandling.

<sup>13</sup> Engsig (2008) s. 707.

Yderligere behandler denne afhandling tillige affaldsforordningen. Afhandlingen behandler dog alene affaldsforordningen i relation til spørgsmålet, om der ved 2008-affaldsrammedirektivets art. 16, stk.1, 2. pkt. er hjemlet medlemsstaterne videregående muligheder for at gøre indsigelse overfor overførsler af affald til nyttiggørelse, end der er efter affaldsforordningen.

Affaldsforordningen blev vedtaget i 1993 ved Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (herefter 1993-affaldsforordningen). Denne forordning blev ændret en del gange blandt andet ved Kommissionens beslutninger, inden der i 2006 blev udstedt en ny forordning, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 om overførsel af affald (herefter 2006-affaldsforordningen). Denne trådte i kraft d. 12. juli 2007.

## 2.2. Hjemmelsgrundlaget og dets betydning

Det er af afgørende betydning, med hvilken hjemmel i EF-traktaten en retsakt er udstedt. En retsakts hjemmel er af afgørende betydning, da hjemlen kan have indflydelse på, om de nationale myndigheder kan opretholde eller gennemføre andre regler<sup>14</sup>. Således er det i relation til affaldsrammedirektivet afgørende, med hvilken hjemmel denne retsakt er udstedt.

Spørgsmålet om hvilken hjemmel en EU-retsakt skal udstedes i medfør af, er ikke et politisk spørgsmål, men derimod et retligt spørgsmål<sup>15</sup>. Således vil EF-domstolen i sidste instans være kompetent til at påkende, om en EU-retsakt er udstedt med den korrekte hjemmel, og såfremt dette ikke er tilfældet, annullere retsakten.

Det afgørende for, med hvilken hjemmel en retsakt skal udstedes, er retsaktens hovedformål<sup>16</sup>.

Der er tre mulige hjemmelstyper, som er relevante i forhold til miljøområdet.

For det første er der den gamle ordning, som omfatter retsakter vedtaget med hjemmel i EF-traktatens art. 37 (landbrugshjemlen) eller art. 71 (transporthjemlen). Såfremt en retsakt er vedtaget efter den gamle ordning, vil de nationale myndigheder alene kunne vedtage afvigende regler, såfremt den pågældende retsakt hjemler mulighed herfor jf. EF-traktatens art. 174, stk. 2.

For det andet er der indre markeds-hjemlen i EF-traktatens art. 95, stk. 1. Såfremt en retsakt er vedtaget efter denne bestemmelse, kan de nationale myndigheder som udgangspunkt ikke fravige retsakten. Dog er der hjemmel i EF-traktatens art. 95, stk. 4-6, den såkaldte miljøgaranti, til at de nationale myndigheder vedtager eller opretholder strengere nationale regler af hensyn til miljøet.

---

<sup>14</sup> Valg af hjemmel har naturligvis tillige betydning i andre henseender, således har valg af hjemmel for eksempel betydning i forhold til Parlamentets indflydelse på lovgivningsprocessen, samt med hvilken majoritet en retsakt kan vedtages jf. Engsig (2008) s. 99.

<sup>15</sup> Pagh, EU's institutionelle ramme og betydning (2006) s. 254.

<sup>16</sup> Somson (2003) s. 1415. Samt for eksempel dommen C-155/91, *Kommissionen mod Rådet*, præmis 20 (herefter C-155/91 Kommissionen mod Rådet).



Slutteligt er der miljø-hjemlen i EF-traktatens art. 175. Denne bestemmelse skal ses i sammenhæng med EF-traktatens art. 176, som hjemler, at de nationale myndigheder kan opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger, hvis blot reglerne er i overensstemmelse med traktaten. Såfremt der opretholdes eller indføres strengere beskyttelsesregler, skal der ske notifikation til Kommissionen. Manglende notifikation medfører ikke, at de nationale regler bliver ugyldige, men der vil være tale om traktatbrud.

2006-affaldsrammedirektivet og 2008-affaldsrammedirektivet er udstedt med hjemmel i EF-traktatens art. 175<sup>17</sup>. Der har været uenighed mellem Kommissionen, Parlamentet og Rådet om dette var den korrekte hjemmel. Denne uenighed blev afgjort i C-155/91 Kommissionen mod Rådet, hvor Kommissionen påstod, at 1991-affaldsrammedirektivet skulle have været udstedt med hjemmel i EF-traktatens art. 95, idet direktivet vedrørte det indre markeds oprettelse og funktion. EF-domstolen fandt dog ikke, at 1991-affaldsrammedirektivet skulle have været udstedt med hjemmel i art. 95. EF-domstolen udtalte i præmis 20, at hovedformålet med direktivet var at beskytte miljøet og at sikre en effektiv behandling af affald i Fællesskabet, og at direktivet kun havde accessorisk virkning for det indre markeds funktion.

Da de relevante retsakter i forhold til denne afhandling er udstedt med hjemmel i EF-traktatens art. 175, vil dette afsnit begrænse sig til en nærmere gennemgang af miljø-hjemlen, og de nationale myndigheders muligheder for at opretholde eller indføre strengere regler efter EF-traktatens art. 176. Fokus vil blive lagt på spørgsmålet om, hvorvidt legaldefinitionerne i 2006-affaldsrammedirektivet kan fraviges med hjemmel i EF-traktatens art. 176<sup>18</sup>. Begrundelsen for dette er, at denne afhandling primært omhandler definitionen af nyttiggørelse, som er en legaldefinition.

EF-traktatens art. 176 giver de nationale myndigheder mulighed for at opretholde eller indføre ”*strengere beskyttelsesforanstaltninger*”, som ikke er i strid med ”*traktaten*”.

Udtrykket ”*traktat*” i art. 176 omfatter ikke alene traktaten, men tillige deraf afledt fællesskabsret<sup>19</sup>. Det må antages, at de nationale myndigheder ikke vil kunne fastsætte strengere beskyttelsesforanstaltninger, såfremt der er tale om et udtømmende reguleret område, idet de strengere regler derved vil stride imod afledt fællesskabsret.

<sup>17</sup> 2006-affaldsforordningen er også udstedt med hjemmel i EF-traktatens art. 175.

<sup>18</sup> 2006-affaldsforordningens art. 2 nr. 1 henviser til definitionen på affald i 2006-affaldsrammedirektivet (1993-affaldsforordningen indeholdt den samme henvisning). I de forenede sager C-304/94, 330/94, 342/94 og 224/95 *Straffesager mod Euro Tombesi og Adino Tombesi, Roberto Santella, Giovanni Muzi m.fl. og Anselmo Savini*, præmis 46 (herefter Tombesi) fastslog EF-domstolen, at henvisningen medfører, at affaldsdefinitionen i 1991-affaldsrammedirektivet er umiddelbart anvendelig.

2006-affaldsforordningens art. 2, nr. 4 og 6 henviser tillige til 2006-affaldsrammedirektivets definitioner af nyttiggørelse og bortskaffelse. Disse definitioner må på baggrund af Tombesi tillige anses som værende umiddelbart anvendelige jf. Pagh (2006) s. 99.

<sup>19</sup> Pagh, EU's institutionelle ramme og betydning (2006) s. 253 og Krämer (2007) s. 128.

Spørgsmålet om hvorvidt art. 176 kan finde anvendelse på et område, der er udtømmende reguleret, er blandt juridiske forfattere omdiskuteret, og der synes ikke på baggrund af domspraksis, at være nogen endelig konklusion<sup>20</sup>. Dog lægges det i denne afhandling til grund med støtte i dommene C-6/00, *Abfall Service AG (ASA) mod Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie* (herefter C-6/00 ASA) og C-324/99, *DaimlerChrysler AG mod Land Baden-Württemberg* (herefter C-324/99 DaimlerChrysler), som er refereret lige nedenfor, at såfremt der er tale om et udtømmende reguleret område, kan art. 176 ikke anvendes.

EF-domstolen har i sagerne C-6/00 ASA og C-324/99 DaimlerChrysler prøvet, om der kunne fastsættes nationale regler om yderligere indsigelsesgrunde mod overførsel af affald til både bortskaffelse og nyttiggørelse, end hvad der fulgte af 1993-affaldsforordningen<sup>21</sup>. EF-domstolen konkluderede i begge sager, at affaldsforordningen udtømmende angiver indsigelsesgrundene i forbindelse med overførsler af affald<sup>22</sup>.

Dommene illustrere dermed, at såfremt der er tale om et udtømmende reguleret område, kan der ikke nationalt fastsættes strengere regler<sup>23</sup>.

Derudover følger det af art. 176, at de nationale myndigheder kan opretholde eller indføre ”*strengere beskyttelsesforanstaltninger*”. Spørgsmålet er dermed, hvornår der er tale om en strengere beskyttelsesforanstaltning. Denne del af bestemmelsen må læses i lyset af de EU-regler, som nationale myndigheder ønsker at gøre strengere. Dermed må man inddrage EU-retsaktens formål og reglens kontekst i bedømmelsen af, i hvilket omfang nationale myndigheder kan fastsætte strengere beskyttelsesforanstaltninger. Det er altså EU-retsakterne, der angiver rammen for, hvad der må anses som strengere<sup>24</sup>.

Spørgsmålet er herefter, om de nationale myndigheder med hjemmel i EF-traktatens art. 176 kan fastsætte strengere legaldefinitioner, end hvad der allerede fremgår af 2006-affaldsrammedirektivet. Hvad der anføres i følgende afsnit vil tillige gælde for 2008-affaldsrammedirektivet, idet dette også har hjemmel i EF-traktatens art. 175, og yderligere kan det ikke antages, at det med 2008-affaldsrammedirektivet har været hensigten at ændre retsstillingen på dette område. Dette kan udledes af Kommissionens forslag s. 7, hvor vigtigheden, af fælles EU-definitioner af nøglebegreber, som affald, nyttiggørelse og bortskaffelse, i relation til etableringen af et indre marked for affald til genanvendelse, fremhæves<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Se Jans (2008) s. 107-110, hvor Jans diskuterer de forskellige holdninger til spørgsmålet, om art. 176 finder anvendelse, hvor der er foretaget en udtømmende regulering.

<sup>21</sup> I C-324/99 DaimlerChrysler præmis 67 fastslog EF-domstolen tillige, at proceduren for anmeldelse af overførsler var udtømmende reguleret i 1993-affaldsforordningen.

<sup>22</sup> C-324/99 DaimlerChrysler præmisserne 42 og 50 og C-6/00 ASA præmis 36.

<sup>23</sup> Somson (2003) s. 1426.

<sup>24</sup> Pagh, EU's institutionelle ramme og betydning (2006) s. 253.

<sup>25</sup> Se nærmere om Kommissionens forslag nedenfor afsnit 3.2.2.

Det må dermed for det første undersøges om strengere regler vil stride imod traktaten. Eller med andre ord, det må først undersøges, om 2006-affaldsrammedirektivets legaldefinitioner må anses som udtømmende reguleret i 2006-affaldsrammedirektivet.

Af betragtning 3 til 2006-affaldsrammedirektivet kan det udledes, at det er fællesskabslovgivers hensigt at fastsætte harmoniserede legaldefinitioner i 2006-affaldsrammedirektivet.

Det fremgår således af denne betragtning, at:

*”for at effektivisere håndteringen af affald inden for Fællesskabet er det nødvendigt, at der foreligger en fælles terminologi og en definition af affald”.*

Yderligere fremgår det af sagen om 1991-affaldsrammedirektivet, C-155/91 Kommissionen mod Rådet, at legaldefinitionerne er udtømmende reguleret. EF-domstolen udtalte i præmis 20, at:

*”hovedformålet med den i direktivets art. 1 forudsatte harmonisering er at beskytte miljøet”.*

Det forudsættes dermed af EF-domstolen i præmis 20, at der er tale om en harmonisering af legaldefinitionerne i 1991-affaldsrammedirektivets art. 1.

Dermed er der tale om, at legaldefinitionerne er udtømmende reguleret i 2006-affaldsrammedirektivet, og strengere regler vil stride imod traktaten.

For det andet må det undersøges, om strengere legaldefinitioner vil være i strid med 2006-affaldsrammedirektivets formål og kontekst. Det kan for det første udledes af betragtning 6 til 2006-affaldsrammedirektivet, at det er nødvendigt, at der foreligger en fælles terminologi for at gennemføre affaldsrammedirektivet efter dets formål. Betragtning 6 anfører, at:

*”Indbyrdes afvigelser mellem medlemsstaternes lovgivning om bortskaffelse og nyttiggørelse af affald kan påvirke miljøkvaliteten og det indre markeds funktion.”*

For det andet har legaldefinitionerne indirekte virkning i forhold til anden fællesskabslovgivning omhandlende affald<sup>26</sup>, og såfremt medlemsstaterne kunne fastsætte divergerende legaldefinitioner, ville dette medføre, at fællesskabslovgivningen på dette område ville blive administreret forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat. Hermed ville fællesskabsreguleringen af affaldsområdet reelt være overflødig.

Dermed ville divergerende definitioner af legaldefinitionerne medlemsstaterne imellem være i strid med 2006-affaldsrammedirektivets formål og kontekst.

På baggrund af ovenstående må det lægges til grund, at 2006-affaldsrammedirektivets definitioner af nyttiggørelse og bortskaffelse

---

<sup>26</sup> For eksempel, som angivet ovenfor i note 18, henviser 2006-affaldsforordningen til legaldefinitionerne affald, nyttiggørelse og bortskaffelse i 2006-affaldsrammedirektivet.

er bindende for de nationale myndigheder, således at myndighederne ikke kan fastsætte strengere regler, end hvad der fremgår af 2006-affaldsrammedirektivet, bilagene samt EF-domstolens fortolkning af begreberne<sup>27</sup>.

De nationale myndigheder kan altså ikke, ved påberåbelse af EF-traktatens art. 176, fastsætte strengere legaldefinitioner end affaldsrammedirektivets legaldefinitioner.

Vigtigheden af at der sker en korrekt national implementering af 2006-affaldsrammedirektivets legaldefinitioner, kan således ikke undervurderes, idet det er afgørende for direktivets effektive virkning som fællesskabsret, at medlemsstaterne opererer med en fælles terminologi.

### 3. Begrebet nyttiggørelse

I dette afsnit vil der blive redegjort for, hvornår man set ud fra et EU-retligt perspektiv kan kvalificere en operation som en nyttiggørelsesoperation. Først fastlægges nyttiggørelsesbegrebet efter 2006-affaldsrammedirektivet, herefter undersøges det, hvilken betydning det nye 2008-affaldsrammedirektiv får for nyttiggørelsesbegrebet.

#### 3.1. Nyttiggørelsesbegrebet i 2006-affaldsrammedirektivet

For en analyse af hvad nyttiggørelsesbegrebet indebærer efter 2006-affaldsrammedirektivet, vil det være nødvendigt at undersøge, om man kan udlede, hvad der kan kvalificeres som en nyttiggørelsesoperation af 2006-affaldsrammedirektivet og dets bilag. Samt foretage en analyse af EF-domstolens praksis angående begrebet nyttiggørelse.

##### 3.1.1. 2006-affaldsrammedirektivet og bilagene II A og II B

2006-affaldsrammedirektivets art. 1, stk. 1 litra e hjemler, at bortskaffelse er ”*enhver form og metode, der er anført i bilag II A*”. Affaldsrammedirektivets art. 1, stk. 1 litra f hjemler, at nyttiggørelse er ”*enhver form og metode, der er anført i bilag II B*”. Således henviser affaldsrammedirektivet til henholdsvis bilag II A og II B for definitionerne af bortskaffelse og nyttiggørelse.

Der er et ikke ubetydeligt sammenfald mellem de operationer som klassificeres som nyttiggørelse i bilag II A og bortskaffelse i bilag II B. For eksempel følger det af bilag II A punkt D 10 og punkt D 11, at ”*forbrænding på landjorden*” og ”*forbrænding på havet*” er bortskaffelse. Det følger imidlertid af bilag II B punkt R 1, at ”*hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling*” er nyttiggørelse. Såfremt en operation falder ind under både bortskaffelse i bilag II A og nyttiggørelse i bilag II B, skal operationen konkret klassificeres som enten nyttiggørelse eller bortskaffelse, man kan således ikke klassificere en operation som både og. Dette følger af C-6/00 ASA præmisserne 62 og 63<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Dette må jf. ovenfor tillige antages at gælde for 2008-affaldsrammedirektivet.

<sup>28</sup> Jf. nedenfor afsnit 3.1.2.1. om C-6/00 ASA.

2006-affaldsrammedirektivets bilag er endvidere ikke udtømmende, dette udtalte EF-domstolen i C-6/00 ASA præmis 60. EF-domstolen udtalte, at bilagene ikke er en:

*”præcis og udtømmende opregning af alle nyttiggørelses- og bortskaffelsesoperationer med hensyn til affald i henhold til direktivet”.*

Dermed kan en operation være en bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperation til trods for, at den ikke er opregnet i bilagene. Man kan således alene anvende 2006-affaldsrammedirektivets bilag som vejledning for, hvornår en operation er henholdsvis en nyttiggørelses- og en bortskaffelsesoperation.

Yderligere kan man ikke, som tilkendegivet af EF-domstolen i C-6/00 ASA præmisserne 58 og 59, af 2006-affaldsrammedirektivet og bilagene udlede nogen generel definition af begreberne nyttiggørelse og bortskaffelse.

Konklusionen er således, at da man ikke kan udlede nogen generel definition af begreberne af 2006-affaldsrammedirektivet og dets bilag, må man, i tilfælde hvor en operation både kan henføres under bilag II A og bilag II B, afgøre konkret, om der er tale om en nyttiggørelsesoperation.

### *3.1.2. EF-domstolens praksis*

Som ovenfor anført, kan det være svært på baggrund af 2006-affaldsrammedirektivet og dets bilag at klassificere en operation som enten en nyttiggørelses- eller en bortskaffelsesoperation. Derfor vil dette afsnit se nærmere på, hvornår EF-domstolen kvalificerer en affaldsbehandling som en nyttiggørelsesoperation.

Dette afsnit analyserer således 3 domme, som alle omhandler, hvornår en affaldsbehandling kan kvalificeres som en nyttiggørelsesoperation. Alle 3 domme omhandler 1991-affaldsrammedirektivet efter ændringen af bilag II A og II B ved 1996-beslutningen. I det følgende vil affaldsrammedirektivet blive omtalt som 1991-affaldsrammedirektivet, idet dette anses som mest hensigtsmæssigt.

Den første dom, som er væsentlig for definitionen af begrebet nyttiggørelse, er C-6/00 ASA. Praksis mht. definitionen af nyttiggørelse er indtil C-6/00 ASA meget sparsom. Således gives der eksempelvis i C-2/90 Vallonien præmis 23 alene et fingerpraj om, at der kan lægges vægt på, om affaldet har en reel kommerciel værdi<sup>29</sup>.

Herefter følger der analyser af dommene C-228/00, *Kommissionen mod Tyskland* (herefter Tyskland) og C-458/00, *Kommissionen mod Luxembourg* (herefter C-00/458 Luxembourg), som begge omhandler forbrænding af affald. Slutteligt sammenholdes de 3 domme.

#### 3.1.2.1. C-6/00 ASA

Sagen vedrørte fem præjudicielle spørgsmål, som den østrigske Verwaltungsgerichtshof forelagde for EF-domstolen. Spørgsmålene var rejst i forbindelse med en sag anlagt af Abfall Service AG (ASA) mod Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (det østrigske miljø-

---

<sup>29</sup> Olsen (2002).

ministerium) for den østrigske Verwaltungsgerichtshof. Sagen for den østrigske Verwaltungsgerichtshof omhandlede en overførsel fra Østrig til Tyskland af slagge og aske, der fremkommer som rest ved driften af affaldskraftvarmeværker. Formålet med overførslen var, at affaldet skulle anbringes i en nedlagt saltmine med det formål at fungere som sikring af hulrum.

Det østrigske miljøministerium havde, som afsendelsesmyndighed gjort indsigelse mod overførslen, idet ministeriet fandt, at formålet med overførslen var bortskaffelse af affaldet. Det østrigske miljøministerium støttede indsigelsen på, at der ikke, som påberåbt af ASA, var tale om en operation, som kunne henføres under 1991-affaldsrammedirektivets bilag II B punkt R 5<sup>30</sup>, men derimod var tale om en operation, som måtte henføres under 1991-affaldsrammedirektivets bilag II A punkt D 12<sup>31</sup>.

Sagens ene hovedspørgsmål var således, hvorvidt affaldsdeponering i en nedlagt mine skulle klassificeres som nyttiggørelse eller som bortskaffelse<sup>32</sup>.

Som angivet ovenfor i afsnit 3.1.1. fastslog domstolen, at bilagene II A og II B til 1991-affaldsrammedirektivet ikke var udtømmende, og at der ikke både kunne være tale om en bortskaffelses- og en nyttiggørelsesoperation.

Domstolen tilkendegav yderligere, at det ikke fremgår af 1991-affaldsrammedirektivet, at det er en nødvendig betingelse, at affaldet har været genstand for en forudgående behandling, for at det kan kvalificeres som en nyttiggørelsesform i medfør af 1991-affaldsrammedirektivet<sup>33</sup>. Endvidere fastslog domstolen, at det ikke var et relevant kriterium for klassificeringen af en operation som nyttiggørelse eller bortskaffelse, om der var tale om farligt eller ikke farligt affald<sup>34</sup>.

Slutteligt fastslog domstolen i præmis 69, at det afgørende for, om der var tale om en nyttiggørelsesoperation, var:

*”at den primært har til formål, at affaldet kan opfylde en effektiv funktion, som bidrager til at bevare de naturlige ressourcer, ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt i dette øjemed”.*

Man kan dermed, udover hvad der er angivet i afsnit 3.1.1., udlede af C-6/00 ASA, at der kan være tale om en nyttiggørelsesoperation, til trods for at der er tale om farligt affald, og til trods for at affaldet ikke har været genstand for en forudgående behandling.

---

<sup>30</sup> Punkt R 5: ”recirkulering eller genvinding af andre uorganiske stoffer”.

<sup>31</sup> Punkt D 12: ”permanent oplagring (fx placering af beholdere i en mine osv.)”.

<sup>32</sup> Det andet hovedspørgsmål i sagen var, om den kompetente afsendelsesmyndighed kunne kontrollere, om klassificeringen af affaldet var korrekt. Det blev fastslået af EF-domstolen, at såfremt operationen var anmeldt som en nyttiggørelsesoperation, men reelt var en bortskaffelsesoperation, kunne den kompetente afsendelsesmyndighed gøre indsigelse imod overførslen. Denne indsigelsesmulighed er nu kodificeret i 2006-affaldsforordningens art. 12, stk. 1, litra. h.

<sup>33</sup> Dommens præmis 67.

<sup>34</sup> Dommens præmis 68.

Endvidere opstiller C-6/00 ASA det afgørende kriterium for, hvornår en operation skal anses som en nyttiggørelsesoperation. Det anføres således i dommens præmis 69, at det afgørende for, om en operation skal klassificeres som en nyttiggørelsesoperation er, om affaldet ved operationen substituerer naturlige ressourcer. Efter denne dom må dermed for eksempel slutafdækning af lossepladser, anvendelse af affald som bundmembran og opfyldning af tidligere råstofgrave som led i reetablering anses som nyttiggørelse<sup>35</sup>.

#### 3.1.2.2. C-228/00 Tyskland

Sagen omhandlede en overførsel af en blanding af affald fra Tyskland til forbrænding i den belgiske cementindustri. Det centrale spørgsmål i denne relation var, om forbrænding i den belgiske cementindustri udgjorde en nyttiggørelsesoperation eller en bortskaffelsesoperation.

De tyske miljømyndigheder havde udstedt cirkulærer vedrørende overførslen til andre medlemsstater af affald, som skulle forbrændes i brændeovne i cementindustrien. Det fremgik af disse cirkulærer, at affald, for at kunne betragtes som affald til nyttiggørelse, skulle opfylde nogle bestemte krav. Blandt andet skulle affaldet have en varmeværdi på mindst 11 000 kJ/kg, og affaldet skulle opnå en varmegrad på mindst 75 % ved forbrænding<sup>36</sup>.

Tyskland havde på baggrund af disse cirkulærer gjort indsigelse mod en overførsel af affald til Belgien. De tyske miljømyndigheders begrundelse for indsigelsen var, at affaldet jf. de tyske cirkulærer ikke var affald til nyttiggørelse, men derimod affald til bortskaffelse. Kommissionen anlagde efterfølgende en traktatbrudssag mod Tyskland, med påstand om, at den af Tyskland fremsatte indsigelse var uberettiget, idet affaldet efter Kommissionens opfattelse skulle nyttiggøres i Belgien.

Domstolen fastslog, hvilke kumulative kriterier affald til forbrænding skal opfylde for at være omfattet af nyttiggørelsesbegrebet i punkt R 1<sup>37</sup> i 1991-affaldsrammedirektivets bilag II B<sup>38</sup>. Disse kriterier blev fastlagt af domstolen på baggrund af en sproglig fortolkning af punkt R 1, og er som følger<sup>39</sup>.

For det første at hovedformålet med den pågældende operation er at anvende affaldet til energifremstilling, således at affaldet kan opfylde en effektiv funktion.

For det andet at affaldet er et middel til energifremstilling, det vil sige, at der frembringes et energioverskud ved operationen, som udnyttes. Sagt med andre ord, at den energi, som fremkommer og udvindes ved forbrænding af affald, er større end den, der forbruges ved forbrændingsprocessen, og at energioverskuddet udnyttes.

---

<sup>35</sup> Pagh (2006) s. 146 samt Olsen (2002).

<sup>36</sup> Dommens præmis 16.

<sup>37</sup> Punkt R 1: "*hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling*".

<sup>38</sup> Dommens præmis 41-43.

<sup>39</sup> Disse 3 kriterier er blevet bekræftet af domstolen i C-458/00 Luxembourg samt C-116/01, *SITA EcoService Nederland BV, tidligere Verol Recycling Limburg BV mod Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*.

For det tredje at størstedelen (det er ikke yderligere tilkendegivet i dommen, hvor stor en mængde dette er) af affaldet opbruges under operationen, og at størstedelen af den producerede energi genindvindes og udnyttes.

Slutteligt henviste domstolen til præmis 69 i C-06/00 ASA, der fastsætter den mere abstrakte definition af nyttiggørelse nemlig substitution af naturlige ressourcer<sup>40</sup>.

Desuden afviste domstolen, at der, når en operation opfylder ovenstående kriterier, kan tages hensyn til nationale krav om affaldets brændværdi, varmegærdi, indholdet af skadelige stoffer i affaldet eller affaldets karakter af blanding eller ej<sup>41</sup>. Således kan der ikke ved vurderingen af, om der er tale om en nyttiggørelsesoperation, lægges vægt på eksempelvis nationale krav til brændværdi. Domstolen gav herefter Kommissionen medhold i påstanden om traktatbrud.

Dommen opstiller dermed 3 kumulative kriterier for, hvornår forbrænding af affald er nyttiggørelse jf. punkt R 1 i bilag II B. Desuden tilkendegiver domstolen, at medforbrænding af affald i cementindustrien er en nyttiggørelsesoperation, idet alle 3 kriterier er opfyldt. Man kan således udlede af dommen, at medforbrænding i cementbrændeovne eller elværker kan opfylde alle 3 kumulative kriterier og således være omfattet af nyttiggørelsesbegrebet.

Man kan desuden udlede, at der ikke kan tages hensyn til nationale krav om brændværdi etc., når de 3 kriterier, som fastlagt af domstolen, er til stede. Såfremt man nationalt kunne fastsætte regler om for eksempel brændværdi, ville dette medføre, at nyttiggørelsesbegrebet ville variere fra medlemsstat til medlemsstat. Dette ville være i strid med affaldsrammedirektivet, der søger at harmonere lovgivningen i de enkelte medlemsstater på dette område<sup>42</sup>.

Således kunne man forestille sig, at en overførsel af affald fra Frankrig til Spanien, ville blive kvalificeret som en overførsel af affald til nyttiggørelse i Spanien på grund af de spanske nationale regler om brændværdi, mens Frankrig ville klassificere overførslen, som en overførsel til bortskaffelse på grund af de franske regler om brændværdi<sup>43</sup>.

### 3.1.2.3. C-458/00 Luxembourg

Det centrale spørgsmål i sagen var, om forbrænding af husholdningsaffald, hvor al den producerede varme eller størstedelen heraf udnyttedes som energi, udgjorde en nyttiggørelses- eller en bortskaffelsesoperation.

Sagen omhandlede en overførsel af husholdningsaffald fra Luxembourg til et kommunalt fransk affaldsforbrændingsanlæg. Luxembourg havde gjort indsigelse mod overførslen af affaldet, idet Luxembourg ikke mente, at der var tale om nyttiggørelse af affaldet på det

---

<sup>40</sup> Dommens præmisser 45-46.

<sup>41</sup> Dommens præmis 47.

<sup>42</sup> Se ovenfor afsnit 2.2. hvor det konkluderes, at de nationale myndigheder ikke kan fastsætte strengere legaldefinitioner end dem, der fremgår af 2006-affaldsrammedirektivet. Dette er tillige konklusionen i C-228/00 Tyskland.

<sup>43</sup> Krämer (2007) s. 371.



franske affaldsforbrændingsanlæg, men derimod om bortskaffelse af affaldet. Til støtte for denne indsigelse gjorde Luxembourg gældende, at ordet ”*hovedanvendelse*” i 1991-affaldsrammedirektivets bilag II B punkt R 1 alene omfattede operationer:

*”som ikke blot muliggør fremstilling og udnyttelse af et overskud af energi, men som også i betragtning af formålet med anlægget for behandlingen af affaldet tilsigter at anvende affaldet som brændsel eller andet middel til energifremstilling”<sup>44</sup>.*

Kommissionen anlagde herefter traktatbrudssag mod Luxembourg begrundet i, at Luxembourg havde gjort indsigelse mod overførslen.

Domstolen opstillede de samme 3 kumulative kriterier, som den havde gjort i C-228/00 Tyskland. Domstolen tilkendegav, at såfremt disse kriterier var opfyldt, ville forbrænding af husholdningsaffald være en nyttiggørelsesoperation<sup>45</sup>. Yderligere henviste domstolen igen til C-6/00 ASA præmis 69 og den abstrakte definition af nyttiggørelse<sup>46</sup>.

Domstolen konkluderede dog i modsætning til C-228/00 Tyskland, at der ikke var tale om nyttiggørelse af affald i det foreliggende tilfælde. Domstolens begrundelse for denne konklusion var, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at den pågældende operations hovedformål var at nyttiggøre affaldet. Således fandt domstolen, at anlæggets primære formål var termisk behandling med henblik på en mineralisering af affaldet<sup>47</sup>. Operationens hovedformål var altså ifølge domstolen bortskaffelse og ikke nyttiggørelse af affald, selvom den varme der produceredes ved forbrændingen, helt eller delvist blev genindvundet<sup>48</sup>.

Domstolen udtalte i den forbindelse:

*”at når den genindvinding af varme, som produceres ved forbrændingen, kun udgør en sekundær effekt ved en operation, hvis hovedformål er bortskaffelse af affald, kan dette ikke ændre klassificeringen af operationen som en bortskaffelsesoperation”<sup>49</sup>.*

Domstolen foretog ikke en tilbundsående prøvelse af betingelserne for operationen, idet domstolen alene henviste til, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at der var tale om en nyttiggørelsesoperation.

Således gav domstolen Luxembourg medhold i deres indsigelser overfor overførslen af affaldet, idet det første af de 3 kumulative kriterier ikke var opfyldt. Hovedformålet med operationen var ifølge domstolen ikke at anvende affaldet til energifremstilling.

Til trods for at domstolen fandt, at kriteriet om at hovedformålet med den pågældende operation er at anvende affaldet til energifremstilling, ikke var opfyldt, udtalte domstolen ikke, at forbrænding af af-

---

<sup>44</sup> Dommens præmis 29.

<sup>45</sup> Dommens præmisser 32-34.

<sup>46</sup> Dommens præmisser 36-37.

<sup>47</sup> Direktivets bilag II A punkt D 10.

<sup>48</sup> Dommens præmisser 38-41.

<sup>49</sup> Dommens præmis 43.

fald på affaldsforbrændingsanlæg altid skal klassificeres som bortskaffelse. Således tilkendegiver domstolen i præmisserne 32-34, at forbrænding af husholdningsaffald på et affaldsforbrændingsanlæg kan udgøre en nyttiggørelsesoperation, såfremt de tre kumulative kriterier er opfyldt. Hvis det således konkret kan sandsynliggøres, at alle tre kriterier er opfyldt, herunder kriteriet om at hovedformålet med den pågældende operation er at anvende affaldet til energifremstilling, vil der være tale om en nyttiggørelsesoperation.

Af dommens præmis 44 fremgår det, at Kommissionen ikke har fremlagt indicier for:

*”at det pågældende affald var bestemt til et anlæg, som i mangel af forsyning med affald måtte have fungeret ved anvendelse af en primær energikilde”.*

Man kan således udlede af præmis 44, at såfremt Kommissionen havde ført bevis for, at affaldet substituerede naturlige ressourcer såsom kul eller olie i anlægget, ville kriteriet, om at hovedformålet med den pågældende operation var at anvende affaldet til energifremstilling, have været opfyldt<sup>50</sup>. Forbrændingen af husholdningsaffald på et affaldsforbrændingsanlæg ville således have været en nyttiggørelsesoperation, såfremt Kommissionen havde kunnet føre dette bevis.

På denne baggrund må affaldsforbrændingsanlæg, der udgør en integreret del af varme- og elforsyningen fra kraftvarmeværker anses som nyttiggørelsesanlæg, da der foreligger en veldokumenteret substitution af naturlige ressourcer<sup>51</sup>. Ved medforbrænding vil betingelsen om, at hovedformålet med den pågældende operation er at anvende affaldet til energifremstilling, således konkret kunne sandsynliggøres.

Derimod vil dedikerede affaldsforbrændingsanlæg ikke kunne føre bevis for, at der sker en substitution af naturlige ressourcer i anlægget, hvorfor disse ikke vil kunne opfylde det første af de 3 kumulative kriterier. Det vil således nærmest være umuligt for dedikerede affaldsforbrændingsanlæg konkret at sandsynliggøre, at hovedformålet med den pågældende operation er at anvende affaldet til energifremstilling.

#### 3.1.2.4. Sammenligning af dommene

Disse 3 domme omhandler alle definitionen af nyttiggørelse, som hjemlet i 2006-affaldsrammedirektivet<sup>52</sup>. Således vil det indledningsvist være relevant at se på, om man på baggrund af disse domme generelt kan udlede, hvornår en operation er en nyttiggørelsesoperation.

Domstolen fastlagde i C-6/00 ASA præmis 69 det afgørende kriterium for, hvornår en operation skal anses som en nyttiggørelsesoperation (ASA-testen). Det anføres i dommens præmis 69, at det afgørende for, om en operation skal kvalificeres som en nyttiggørelsesoperation er om affaldet ved operationen substituerer naturlige ressourcer.

---

<sup>50</sup> Pagh (2006) s. 148.

<sup>51</sup> Pagh (2006) s. 148.

<sup>52</sup> Det er indres her, at 2006-affaldsrammedirektivet alene er en konsolideringstekst og ikke indeholder nogen substantielle ændringer. Derfor har dommene samme betydning i forhold til fortolkningen af 2006-affaldsrammedirektivet som af 1991-affaldsrammedirektivet.

Både i C-228/00 Tyskland og i C-458/00 Luxembourg henviser domstolen i henholdsvis præmis 45 og præmis 36 til C-6/00 ASA præmis 69. Herved bekræfter EF-domstolen, at det afgørende moment for om der er tale om en nyttiggørelsesoperation er, om operationen primært har til formål at substituere naturlige ressourcer (ASA-testen).

Domstolen overfører herefter i henholdsvis præmis 46<sup>53</sup> og præmis 37<sup>54</sup> ASA-testen til forbrænding af affald. Derved fastsætter domstolen, baseret på C-6/00 ASA præmis 69, i henholdsvis præmis 46 og præmis 37 en generel regel og definition for, hvornår forbrænding af affald er nyttiggørelse.

Derudover udbygges ASA-testen ved dommene C-228/00 Tyskland og C-458/00 Luxembourg, således at testen kan finde anvendelse på forbrænding af affald<sup>55</sup>. Udbyggelsen af ASA-testen i de to domme sker derved, at domstolen opstiller de 3 kumulative kriterier for, hvornår forbrænding af affald er nyttiggørelse<sup>56</sup>.

Domstolen har ikke ved disse 3 domme klart fastlagt, hvornår en operation kvalificeres som nyttiggørelse, og hvornår den klassificeres som bortskaffelse. EF-domstolen har således alene fastsat abstrakte definitioner for, hvornår en operation kvalificeres som nyttiggørelse. Således fastholder EF-domstolen, at det skal afgøres fra sag til sag om en operation er en nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperation, og EF-domstolen vil ikke påtage sig rollen som lovgiver<sup>57</sup>.

For det andet vil det være relevant at sammenligne dommene C-228/00 Tyskland og C-458/00 Luxembourg.

Som ovenfor anført kan man udlede af disse domme, at medforbrænding af affald vil kunne være en nyttiggørelsesoperation, såfremt alle 3 kumulative kriterier opfyldes ved operationen. Hvorimod dedikeret forbrænding af affald ikke vil kunne være en nyttiggørelsesoperation, idet de 3 kumulative kriterier, herunder især kriterium nummer 1, nemlig at hovedformålet med operationen skal være energifremstilling, ikke vil kunne opfyldes eller sandsynliggøres.

Ud fra præmis 44 i C-458/00 Luxembourg, kan det udledes, at det afgørende for om hovedformålet med operationen er energifremstilling er, om der sker en substitution af naturlige ressourcer i anlægget. Hermed må det afgørende moment for, om man vil kunne kvalificere et forbrændingsanlæg som et nyttiggørelsesanlæg være, om man konkret kan bevise, at såfremt der ikke sker afbrænding af affald, vil der ske afbrænding af en naturlig ressource for eksempel kul eller olie i anlægget<sup>58</sup>.

Det afgørende er således, om man kan bevise, at der sker en resourcesubstitution i anlægget og ikke, om der sker en resourcesubstitution i samfundet generelt. Et dedikeret affaldsforbrændingsanlæg vil ikke kunne løfte denne bevisbyrde, idet et dedikeret affaldsforbræn-

---

<sup>53</sup> C-228/00Tyskland.

<sup>54</sup> C-458/00 Luxembourg.

<sup>55</sup> van Calster (2003) s. 344.

<sup>56</sup> Beyer og Hansen (2003) s. 5.

<sup>57</sup> van Calster (2003) s. 343.

<sup>58</sup> Jf. ordlyden af dommens præmis 44: ” ....affald var bestemt til et anlæg, som i mangel af forsyning med affald måtte have fungeret ved anvendelse af en primær energikilde...”

dingsanlæg ikke kan afbrænde andet end affald. Et medforbrændingsanlæg kan derimod bevise, at såfremt der ikke sker en afbrænding af affald, vil der ske en øget afbrænding af naturlige ressourcer i for eksempel det tilknyttede kraftvarmeverk.

Det kan altså udledes af de 2 domme, at det afgørende for vurderingen, af om hovedformålet med operationen er energifremstilling er, om der sker en ressourcesubstitution i anlægget<sup>59</sup>.

### 3.1.3. Delkonklusion

Når man i forbindelse med en affaldsbehandling bliver i tvivl om, om der er tale om en nyttiggørelses- eller en bortskaffelsesoperation, må man for det første sande, at der ikke kan udledes en generel definition for, hvornår en affaldsbehandling er en nyttiggørelsesoperation af 2006-affaldsrammedirektivet eller dets bilag.

For det andet vil man ved en analyse af EF-domstolens praksis kunne udlede generelle og abstrakte definitioner for, hvornår en operation er en nyttiggørelsesoperation. Disse generelle og abstrakte definitioner kan man naturligvis anvende, når man i praksis skal klassificere en operation som enten en nyttiggørelses- eller en bortskaffelsesoperation. Men man må konkludere, at der i hvert enkelt tilfælde vil være tale om en konkret vurdering af, hvorledes en operation skal klassificeres.

Begrundelsen for at 2006-affaldsrammedirektivet samt dets bilag ikke har fastsat en mere præcis definition af begrebet nyttiggørelse må findes i det faktum, at definitionerne i praksis er baseret på usikre forhold, som må antages at ændre sig i tidens løb alt efter de tekniske fremskridt<sup>60</sup>. Begrundelsen for at EF-domstolen alene har villet fastsætte generelle og abstrakte definitioner for, hvornår en operation kan kvalificeres som en nyttiggørelsesoperation, må, som ovenfor gengivet, være begrundet i, at EF-domstolen ikke vil påtage sig rollen som lovgiver.

Dermed må det konkluderes, at såfremt man som økonomisk aktør på området for nyttiggørelse af affald eller som myndighed står og skal klassificere en affaldsbehandling som enten en nyttiggørelses- eller en bortskaffelsesoperation, vil der herske en betydelig usikkerhed omkring denne klassificering. Det vil således være meget svært at forudse retsstillingen.

Den ovenfor skitserede usikkerhed omkring definitionen af nyttiggørelse er naturligvis til gene for de økonomiske aktører på området samt skaber problemer for myndighederne.

Usikkerheden kan således for det første medføre, at medlemsstaterne fastsætter forskellige definitioner af, hvad der skal betragtes som nyttiggørelse. Dette var for eksempel tilfældet i C-228/00 Tyskland,

---

<sup>59</sup> Dette kan tillige udledes af C-6/00 ASA, hvor domstolen i præmis 69 udtalte ”det væsentligste kendetegn ved en nyttiggørelsesoperation er at den primært har til formål, at affald kan opfylde en effektiv funktion, som bidrager til at bevare de naturlige ressourcer ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt i dette **øjemed** (fremhævelse foretaget her)”.

<sup>60</sup> C-2/90 Vallonien præmis 27.

hvor de tyske myndigheder havde fastsat nationale regler til brug for kvalificeringen af en affaldsbehandling som nyttiggørelse.

Som anført ovenfor i afsnit 2.2. kan medlemsstaterne ikke med hjemmel i EF-traktatens art. 176 fastsætte strengere regler i relation til legaldefinitionerne i 2006-affaldsrammedirektivet. Dermed skal legaldefinitionerne implementeres ens i alle medlemsstaterne, og nationale regler, som afviger fra 2006-affaldsrammedirektivets legaldefinitioner, kan som udgangspunkt ikke fastsættes.

Til trods for, at strengere regler ikke må fastsættes jf. EF-traktatens art. 176, vil den betydelige usikkerhed omkring definitionen af nyttiggørelse medføre, at medlemsstaterne i betydeligt omfang fastsætter divergerende definitioner af begrebet nyttiggørelse<sup>61</sup>.

Disse divergerende nationale definitioner af nyttiggørelse kan medføre, at medlemsstaterne i nogle tilfælde vil modsætte sig overførsler af affald med den begrundelse, at der er tale om bortskaffelse, hvor der reelt er tale om nyttiggørelse. Dermed er det til gene for overførsler af affald til nyttiggørelse, at der er forskellige nationale definitioner, idet disse kan medføre, at affald til nyttiggørelse ikke kan overføres mellem medlemsstaterne. Desuden kan forskellige nationale definitioner medføre, at de gældende forpligtelser i forbindelse med bortskaffelse undergraves, idet affaldet efter de nationale regler vil blive betragtet som nyttiggørelse<sup>62</sup>.

Usikkerheden kan for det andet medføre betydelige omkostninger ikke blot for de økonomiske aktører, men tillige for myndighederne. I de tilfælde hvor der opstår uenighed mellem de nationale myndigheder og de økonomiske aktører omkring, hvorvidt en operation skal kvalificeres som nyttiggørelse, vil dette i sidste instans skulle indbringes for de nationale domstole og måske tillige for EF-domstolen. Endelig afgørelse af et spørgsmål om kvalificeringen af en affaldsbehandling vil dermed være en omkostningsfuld og tidskrævende proces.

Man kan forestille sig, at de ovenfor skitserede gener og problemer, som usikkerheden omkring definitionen af nyttiggørelse medfører, kan betyde, at nye økonomiske aktører ikke vil ind på markedet for nyttiggørelse af affald, samt at allerede eksisterende økonomiske aktører afstår fra at udvide deres virksomhed eller helt forsvinder fra markedet. Såfremt dette er tilfældet vil konkurrencen på området for nyttiggørelse af affald blive formindsket, dermed at der ikke introduceres nye aktører på markedet, dermed at der ikke udvikles ny teknologi, og dermed at aktører forsvinder fra markedet. Såfremt konkurrencen på området for nyttiggørelse af affald formindskes kan dette føre til, at nyttiggørelse ikke fremmes, idet det ikke bliver bedre og billigere at nyttiggøre affald. Det er kort sagt ikke en god forretning og markedet stagnerer.

Alt i alt må det konkluderes, at retstillingen i relation til definitionen af nyttiggørelse på nuværende tidspunkt ikke er tilfredsstillende.

---

<sup>61</sup> Jf. Krämer (2007) s. 371, som gennemgår forskellige nationale regler om varme-værdi, som affaldet skal opfylde for at blive anset som affald til nyttiggørelse.

<sup>62</sup> ”På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og –genanvendelse” s. 20. Se nærmere om denne i afsnit 3.2.3.

Derfor er en af de væsentligste begrundelser for, at man fremsatte et forslag til et nyt affaldsrammedirektiv også at få klarlagt sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse.

Som det vil være fremgået af ovenstående, er denne revision tiltrængt.

### **3.2. 2008-affaldsrammedirektivets betydning for nyttiggørelsesbegrebet**

2008-affaldsrammedirektivet blev d. 20. oktober 2008 endeligt vedtaget af Rådet, derfor foreligger der endnu ikke nogen domme, der fortolker 2008-affaldsrammedirektivet, og der er ikke store juridiske værker om 2008-affaldsrammedirektivet. Dette afsnit søger således for det første at give et mere generelt indblik i 2008-affaldsrammedirektivet ved at beskrive vedtagelsesproceduren samt mål og begrundelser for direktivet.

På baggrund af denne generelle redegørelse for motivationen samt tilblivelsen af 2008-affaldsrammedirektivet, indeholder afsnittet en undersøgelse af nyttiggørelsesbegrebet i 2008-affaldsrammedirektivet. Endvidere foretages en analyse af, om Kommissionen får mere indflydelse på, hvornår en behandling af affald er nyttiggørelse, samt hvilken betydning 2008-affaldsrammedirektivets art. 16 får for den fremtidige affaldsregulering.

#### *3.2.1. Introduktion til 2008-affaldsrammedirektivet*

2008-affaldsrammedirektivet reviderer 2006-affaldsrammedirektivet. Det ophæver derudover direktivet om farligt affald<sup>63</sup>, hvis bestemmelser indarbejdes i 2008-affaldsrammedirektivet. Endvidere indarbejdes direktivet om olieaffalds bestemmelser om indsamlingspligt tillige i 2008-affaldsrammedirektivet<sup>64</sup>.

Baggrunden for at Kommissionen fremsatte forslaget til 2008-affaldsrammedirektivet var Europa-Parlamentet og Rådets afgørelse nr. 1600/2002/EF af 22. juli 2002 om fastlæggelse af Fællesskabets sjette miljøhandlingsprogram (herefter det 6. miljøhandlingsprogram) samt Kommissionens meddelelse "På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse" KOM (2003), 301, 27. maj 2003 (herefter "På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse").

Medlemsstaterne har indtil d. 12. december 2010 til at implementere direktivet i deres nationale lovgivning jf. 2008-affaldsrammedirektivets art. 40. Det er således på nuværende tidspunkt uvist, hvorledes medlemsstaterne vil implementere 2008-affaldsrammedirektivet. Det skal derfor holdes for øje ved læsningen af dette afsnit, at det ikke vides, hvorledes medlemsstaterne vil foretage denne implementering.

#### *3.2.2. Vedtagelsesproceduren*

2008-affaldsrammedirektivet er som 2006-affaldsrammedirektivet udstedt med hjemmel i EF-traktatens art. 175.

<sup>63</sup> Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald.

<sup>64</sup> Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald.

Lovgivningsproceduren, som denne bestemmelse foreskriver, er den fælles beslutningsproces. Art. 175 henviser således til EF-traktatens art. 251, som hjemler den fælles beslutningsproces.

Den fælles beslutningsproces indebærer lidt forenklet, at Kommissionen fremsætter et forslag til en ny regulering, hvorefter Parlamentet og Rådet skal vedtage, ændre eller forkaste forslaget. Dermed skal Parlamentet og Rådet opnå enighed, førend reguleringen kan blive vedtaget. Den fælles beslutningsproces kan endvidere medføre tre behandlinger af lovforslaget.

2008-affaldsrammedirektivets vej gennem lovgivningsprocessen ser derfor ud, som skitseret nedenfor. Nedenstående gennemgang af lovgivningsprocessen vil indeholde referencer til de dokumenter, som vil blive benyttet løbende i de følgende afsnit. Dermed vil nedenstående gennemgang tillige kunne tjene til at placere EU's institutioners arbejdsdokumenter, der er relevante for denne afhandling.

**1:** d. 21. december 2005 forelagde Kommissionen for Parlamentet og Rådet: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald, KOM (2005) 667 endelig, 21. december 2005 (herefter Kommissionens forslag)<sup>65</sup>.

#### Første behandling:

**2:** d. 5. juli 2006 udtalte Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg sig jf. EF-traktatens art. 175, stk. 1.

**3:** d. 15. december 2006 kom den første betænkning fra Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (herefter Miljøudvalget): Derefter fremsatte Parlamentet d. 22. januar 2007 ændringsforslag til Kommissionens forslag.

**4:** d. 20. december 2007 vedtog Rådet med kvalificeret flertal en fælles holdning: Fælles holdning (EF) Nr. 4/2008 fastlagt af Rådet d. 20. december 2007 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/.../EF af .... Om affald og om ophævelse af visse direktiver (herefter Rådets fælles holdning).

#### Anden behandling:

**5:** d. 18. april 2008 kom Miljøudvalgets indstilling ved anden behandling: II Indstilling ved anden behandling om Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald og ophævelse af visse direktiver, Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed, A6/2008/162/, 18 april 2008 (herefter Miljøudvalgets II betænkning). Herefter foreslog Parlamentet d. 17. juni 2008 ændringer til den fælles holdning: Revision af affaldsram-

---

<sup>65</sup> Desuden udgav Kommissionen en meddelelse i forbindelse med fremsættelse af forslaget til 2008-affaldsrammedirektivet: Kommissionens meddelelse til Rådet, Parlamentet, Europæiske økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Fremme af bæredygtig ressourceudnyttelse: Temastrategi for affaldsforebyggelse og -genanvendelse", KOM (2005) 666, endelig, 21. december 2005 (herefter "Temastrategi for affaldsforebyggelse og -genanvendelse").

medirektivet, Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 17. juni 2008 om Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald og ophævelse af visse direktiver, (fælles beslutningsprocedure; anden behandling), TA/2008/282/, 17 juni 2008 (herefter Parlamentets anden behandling). 6: d. 1. oktober 2008 udtalte Kommissionen sig om Parlamentets foreslåede ændringer. Kommissionen udtalte sig positivt.

Den sidste del af denne proces var som nævnt ovenfor, at Rådet d. 20. december 2008 endeligt vedtog 2008-affaldsrammedirektivet og dermed godkendte alle Parlamentets ændringer, som vedtaget under Parlamentets anden behandling. Da Rådet godkendte alle Parlamentets ændringsforslag blev forligsproceduren og dermed tredje behandling af forslaget ikke iværksat.

### 3.2.3. *Begrundelser og mål for 2008-affaldsrammedirektivet*

Dette afsnit omhandler nærmere, hvorfor det var nødvendigt at udarbejde 2008- affaldsrammedirektivet. Dette afsnit oplister således begrundelser og mål for 2008- affaldsrammedirektivet.

Begrundelsen for at Kommissionen fremsatte forslaget til 2008-affaldsrammedirektivet var ikke, at man ønskede at foretage en hovedreparation af 2006-affaldsrammedirektivet, men snarere, at man ønskede at foretage en optimering af bestemmelserne i dette<sup>66</sup>. Med andre ord ønskede man at foretage en modernisering og simplificering af affaldslovgivningen.

Formålet med 2008-affaldsrammedirektivet fremgår af betragtningerne til dette. Betragtning 8 foreskriver, at formålet er at præcisere de vigtige definitioner affald, nyttiggørelse og bortskaffelse, at skærpe foranstaltningerne til forebyggelse af affald, at inddrage livscyklus betragtninger for hele affaldsproduktens levetid, at fokusere på nedbringelse af miljøbelastningen fra affaldsproduktion og -håndtering, hvorved affaldets økonomiske værdi øges samt at fremme nyttiggørelse. Derudover fremgår det af betragtning 28, at 2008-affaldsrammedirektivet skal bidrage til, at EU i højere grad bliver et genanvendelsessamfund.

Da denne afhandling omhandler definitionen af nyttiggørelse, vil dette afsnit fokusere på, at 2008-affaldsrammedirektivet, som det fremgår af ovenstående, har til formål at præcisere definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse.

Som ovenfor nævnt besluttede Kommissionen at fremsætte forslaget til 2008-affaldsrammedirektivet på baggrund af det 6. miljøhandlingsprogram samt på baggrund af Kommissionens meddelelse "På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og -genanvendelse". Af disse kan man udlede, at det anses som nødvendigt med en præcisering af definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse, idet disse i deres nuværende form anses som værende for brede<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Kommissionens forslag s. 1.

<sup>67</sup> Dette fremgår af det 6. miljøhandlingsprogram art. 8.2.iv.



Af meddelelsen ”På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og –genanvendelse” s. 20 fremgår det, at problemet med definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse er, at de kan fortolkes forholdsvist bredt af medlemsstaterne og dermed kan undergrave de gældende forpligtelser i forbindelse med bortskaffelse af affald, så affald sendes til anlæg, som ikke nødvendigvis udfører nyttiggørelse. Eller at medlemsstaterne i nogle tilfælde forhindrer overførsel af affald med den begrundelse, at det er affald til bortskaffelse, uden at dette er tilfældet.

Denne begrundelse for at indføre mere præcise definitioner af nyttiggørelse og bortskaffelse fremgår tillige af Kommissionens forslag s. 1.

Begrundelsen for at præcisere definitionerne er dermed jf. meddelelsen ”På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og –genanvendelse” samt Kommissionens forslag, at definitionerne er for brede og således medfører, at der eksisterer en manglende retssikkerhed. Det er med andre ord ikke muligt for de økonomiske operatører eller for myndighederne at forudse deres retsstilling, når der er tale om så brede definitioner.

At der eksisterer en retsusikkerhed i forhold til definitionerne kan tillige udledes af det faktum, at der har været et betydeligt antal sager for EF-domstolen angående fortolkningen af nyttiggørelsesbegrebet<sup>68</sup>.

Formålet med 2008-affaldsrammedirektivet er således at foretage en præcisering af definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse for derved at undgå den usikkerhed, som de eksisterende brede definitioner medfører.

#### *3.2.4. Nyttiggørelsesbegrebet i 2008- affaldsrammedirektivet*

Dette afsnit behandler, hvilke ændringer 2008-affaldsrammedirektivet medfører af nyttiggørelsesbegrebet, som dette er hjemlet i 2006-affaldsrammedirektivet, og fortolket af EF-domstolen. Dette afsnit begrænser sig således til en gennemgang af de væsentligste ændringer, som 2008-affaldsrammedirektivet har medført. Dette indebærer en analyse af 2008-affaldsrammedirektivets art. 3 nr. 15, som hjemler den generelle nyttiggørelsesdefinition, samt en gennemgang af effektivitetsformlen for affaldsforbrændingsanlæg, som findes i noten til bilag II's punkt R 1 i 2008-affaldsrammedirektivet.

##### 3.2.4.1. Definitionen af nyttiggørelse i art. 3 nr. 15.

Definitionen af nyttiggørelse findes i 2008-affaldsrammedirektivets art. 3 nr. 15. Denne bestemmelse hjemler, at nyttiggørelse er:

*”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”.*

---

<sup>68</sup> Se delkonklusionen i afsnit 3.1.1, hvor det anføres, at der er betydelige problemer med de nuværende definitioner.

Man kan udlede af den nye art. 3 nr. 15, 1. pkt., at det afgørende for, om der er tale om en nyttiggørelsesoperation, er, om affaldet opfylder et nyttigt formål ved at substituere naturlige ressourcer i anlægget eller i samfundet generelt. Der er således ved 2008-affaldsrammedirektivets art. 3 nr. 15, 1. pkt. sket en kodificering af, hvad der først blev fastslået i C-6/00 ASA og senere bekræftet i dommene C-228/00 Tyskland og 458/00 Luxembourg. Denne kodificering er dog sket med den nedenfor skitserede udvidelse af definitionen.

Som det fremgår ovenfor i afsnit 3.1.2.4., kan det udledes af retspraksis angående 2006-affaldsrammedirektivets definition af nyttiggørelse, at det afgørende for, om der er tale om en nyttiggørelsesoperation, er, om der sker en substitution af naturlige ressourcer i anlægget.

2008-affaldsrammedirektivets art. 3 nr. 15, 1. pkt. medfører således, at der ikke alene kan foreligge en nyttiggørelsesoperation, hvor der sker en substitution af naturlige ressourcer i anlægget, men at der tillige kan foreligge en nyttiggørelsesoperation, hvor der sker en substitution af naturlige ressourcer i samfundet generelt.

Begrundelsen for at der er sket denne udvidelse af nyttiggørelsesbegrebet i 2008-affaldsrammedirektivet kan udledes af Miljøudvalgets II betænkning samt af ”Temastrategien for affaldsforebyggelse og –genanvendelse”.

Det fremgår af Miljøudvalgets II betænkning s. 22, at det er nødvendigt at medtage ordene ”i samfundet generelt”, fordi begrebet nyttiggørelse ellers alene vil kunne anvendes, hvor affald anvendes til medforbrænding. Det anføres videre, at der er mange anlæg, der producerer varme og el til brug i samfundet generelt, og begrundet i at EU står overfor en energikrise, ville det være absurd at nægte sådanne anlæg, hvis de er energieffektive, retten til at blive kvalificeret som nyttiggørelsesanlæg.

Derudover fremgår det af ”Temastrategien for affaldsforebyggelse og –genanvendelse” s. 13-14<sup>69</sup>, at EF-domstolens praksis, som klassificerer langt størstedelen af de kommunale forbrændingsanlæg som bortskaffelsesanlæg, kan få negative virkninger, som fører til miljøforringelse. Det anføres videre, at EF-domstolens praksis kan medføre miljøforringelser, idet der bliver diskrimineret mod kommunale forbrændingsanlæg sammenlignet med kombineret forbrænding (medforbrænding) med tilsvarende energieffektivitet, men mindre strenge emissionskontroller.

Det konkluderes således i temastrategien, at en definition af nyttiggørelse bør tage hensyn til, at forbrænding af affald i dedikerede kommunale forbrændingsanlæg, som erstatter anvendelsen af ressourcer i andre kraftværker, kan være ligeså fordelagtig som mekanisk genanvendelse eller kompostering af bestemte affaldsstrømme forudsat naturligvis, at forbrændingen sker med en høj energieffektivitet,

---

<sup>69</sup> Der synes at herske en begrebsforvirring i den danske udgave af temastrategien. Denne tilkendegiver at omhandle ”definitionen på genanvendelses- og bortskaffelsesaktiviteter”. Men omhandler reelt definitionen på nyttiggørelses- og bortskaffelsesaktiviteter.

som skal sikres via effektivitetsformlen, for så vidt angår forbrændingsanlæg for kommunalt fast affald.

Det kan hermed konkluderes, ud fra ”Temastrategien for affaldsforebyggelse og –genanvendelse”, at det har været hensigten med art. 3 nr. 15, 1. pkt. at ændre EF-domstolens praksis, som klassificerer dedikerede kommunale forbrændingsanlæg som bortskaffelsesanlæg. Dermed søger art. 3 nr. 15, 1. pkt. en ændring af dommen C-458/00 Luxembourg, som statuerer, at dedikerede kommunale forbrændingsanlæg ikke kan være nyttiggørelsesanlæg, idet der ikke kan føres bevis for, at der sker en substitution af naturlige ressourcer i anlægget.

Begrundelsen for at forbrænding af affald på dedikerede energieffektive kommunale forbrændingsanlæg, som medfører, at der sker en substitution af naturlige ressourcer i samfundet generelt, skal betragtes som en nyttiggørelsesoperation, er som refereret ovenfor, at dette kan være ligeså fordelagtigt som andre nyttiggørelsesoperationer, samt at man ønsker at fremme energieffektiv affaldsforbrænding for derved at opnå mere energi, som er produceret indenfor EU, og undgå at skulle være afhængig af mere usikker energi udefra.

Til trods for at ”Temastrategien for affaldsforebyggelse og –genanvendelse” primært omhandler dedikerede kommunale forbrændingsanlæg, må det dog antages, at privatejede affaldsforbrændingsanlæg, som er energieffektive, og hvor forbrændingen af affald medfører en substitution af naturlige ressourcer i samfundet generelt, tillige vil kunne kvalificeres som nyttiggørelsesanlæg<sup>70</sup>.

Begrundelsen for at ”Temastrategien for affaldsforebyggelse og –genanvendelse” på visse punkter alene omtaler kommunale forbrændingsanlæg, må findes i, at temastrategien kritiserer dommen C-458/00 Luxembourg, som omhandlede et kommunalt forbrændingsanlæg. Dermed vil temastrategien gøre det klart, at der med 2008-affaldsrammedirektivet skal ske en ændring for så vidt angår EF-domstolens praksis i forhold til kommunale affaldsforbrændingsanlæg. Men det kan ikke antages, at dette modsætningsvist udelukker privatejede forbrændingsanlæg fra at blive kvalificeret som nyttiggørelsesanlæg.

At privatejede affaldsforbrændingsanlæg også kan være nyttiggørelsesanlæg understøttes tillige af effektivitetsformlen, som angiver, hvilke kriterier et forbrændingsanlæg skal opfylde for at blive anset som et nyttiggørelsesanlæg. Denne henviser ikke alene til kommunale forbrændingsanlæg, men derimod til forbrændingsanlæg generelt, som forbrænder kommunalt fast affald.

---

<sup>70</sup> Ejerforholdene for så vidt angår forbrændingsanlæg i Danmark er som følger. Anlæggene ejes normalt af kommunerne, enten direkte eller gennem fælleskommunale interessentskaber, oprettet med det formål at eje og drive et forbrændingsanlæg. En del anlæg i Jylland og på Fyn ejes dog af Elsam (er ejet af Dong, som er statsejet). Endelig ejes nogle forbrændingsanlæg af det lokale fjernvarmeselskab (62% af disse er offentlige mens 38% er privatejede). Kilde: [http://www.affaldsinfo.dk/virksomheder/faktaark+affaldshandtering/\\_forbrænding](http://www.affaldsinfo.dk/virksomheder/faktaark+affaldshandtering/_forbrænding). Dermed er langt de fleste danske forbrændingsanlæg kommunale affaldsforbrændingsanlæg, men der er dog nogle forbrændingsanlæg, der er privatejede.

Endvidere understøttes denne konklusion også af, at der i Miljøudvalgets II betænkning s. 22 ikke står noget om, at denne udvidede definition alene sigter mod kommunale affaldsforbrændingsanlæg.

Det må hermed konkluderes, at såfremt privatejede affaldsforbrændingsanlæg er energieffektive, og forbrændingen medfører en substitution af naturlige ressourcer i samfundet generelt, vil disse tillige kunne betragtes som nyttiggørelsesanlæg.

Begrundelsen for at privatejede affaldsforbrændingsanlæg i nogle tilfælde kan betragtes som nyttiggørelsesanlæg jf. art. 3 nr. 15, 1. pkt. er den samme, som gælder for så vidt angår kommunale affaldsforbrændingsanlæg, og som er gengivet lige ovenfor.

Udover ovenstående fremgår det yderligere af den nye art. 3 nr. 15, 2. pkt., at:

*”Bilag II indeholder en ikke-udtømmende liste over nyttiggørelsesoperationer”.*

Det slås således i den nye art. 3 nr. 15, 2. pkt. fast, at bilag II ikke er en udtømmende liste over nyttiggørelsesoperationer. Dermed sker der en kodificering af, hvad EF-domstolen allerede har fastslået i dommen C-6/00 ASA præmis 60.

#### 3.2.4.2. Energieffektivitetsmål for affaldsforbrændingsanlæg

Dette afsnit indeholder for det første en introduktion til effektivitetsformlen. Derefter ses der nærmere på effektivitetsformlens anvendelsesområde. Slutteligt indeholder dette afsnit en vurdering af konsekvenserne af indførelsen af effektivitetsformlen.

##### 3.2.4.2.1. Introduktion til effektivitetsformlen

Endnu en vigtig ændring af affaldsrammedirektivet findes i noten til punkt R 1 i bilag II til 2008-affaldsrammedirektivet. Ordlyden af punkt R 1 er ikke ændret i 2008-affaldsrammedirektivet, men der er blevet tilføjet en effektivitetsformel i noten til punkt R 1<sup>71</sup>.

Denne tilføjelse er relevant i forhold til definitionen af nyttiggørelse, idet den opstiller effektivitetskriterier til brug for klassificeringen af affaldsforbrændingsanlæg, der forbrænder fast kommunalt affald, som enten nyttiggørelses- eller bortskaffelsesanlæg.

Effektivitetsformlen blev foreslået af Kommissionen i Kommissionens forslag.

Begrundelsen for at Kommissionen foreslog indsættelsen af effektivitetsformlen i noten til punkt R 1, kan udledes af ”Temastrategien for affaldsforebyggelse og –genanvendelse”, som tillige er citeret i ovenstående afsnit.

Af denne temastrategi s. 13-14 kan det udledes, at effektivitetsformlen skal ses i sammenhæng med udvidelsen af definitionen af nyttiggørelse i art. 3 nr. 15. Som beskrevet ovenfor, foreskriver denne bestemmelse, at der kan være tale om nyttiggørelse, både hvor der sker

---

<sup>71</sup> De andre punkter i 2008-affaldsrammedirektivets bilag II har ikke ændret ordlyd, men der er derimod ligesom i relation til punkt R 1 tilføjet noter til disse punkter, som nærmere forklarer deres indhold.

en substitution af naturlige ressourcer i anlægget, eller hvor denne sker i samfundet generelt. Dog anså Kommissionen det desuden for nødvendigt, at dedikerede kommunale affaldsforbrændingsanlæg, for at blive anset som nyttiggørelsesanlæg var energieffektive, og behandlingen af affald på disse således var mere gunstig end deponering. Kommissionen foreslog derfor, at der indførtes en energieffektivitetsgrænseværdi for kommunale affaldsforbrændingsanlæg.

Dermed var Kommissionens hensigt med indsættelsen af effektivitetsformlen jf. temastrategien, at dedikerede kommunale affaldsforbrændingsanlæg, som medførte en substitution af naturlige ressourcer i samfundet generelt, og som var energieffektive jf. energieffektivitetsgrænseværdien, skulle kvalificeres som nyttiggørelsesanlæg.

Parlamentet vedtog ved første behandling af 2008-affaldsrammedirektivet ikke effektivitetsformlen. Begrundelsen for dette var, at Parlamentet ikke ønskede, at forbrændingsanlæg skulle kunne kvalificeres som nyttiggørelsesanlæg. Nogle medlemmer af Parlamentet var således decideret imod, at affaldsforbrænding skulle kunne kvalificeres som nyttiggørelse, og andre medlemmer var bekymrede for, at vedtagelsen af effektivitetsformlen ville medføre, at affaldsforbrænding ville blive den fremherskende affaldshåndteringsmetode i deres land på bekostning af genbrug, genanvendelse og forebyggelse<sup>72</sup>.

Dog vedtog Parlamentet ved anden behandling effektivitetsformlen begrundet i et kompromis indgået mellem Parlamentet og Rådet, hvorefter visse genanvendelses- og forebyggelsesmål, som ønsket af Parlamentet, blev medtaget i 2008-affaldsrammedirektivet.

Effektivitetsformlen kan udtrykkes som følger:

$$\text{Energieffektivitet} = \frac{\text{Energi produceret} - \text{Energi fra brændsel} - \text{Importeret energimængde}}{0,97 \times (\text{Energi af det behandlede affald} + \text{Energi fra brændsel})}$$

Første led i formlen er en beregning af hvor meget energi i form af varme eller el, der er produceret, fratrukket energi fra brændsel, som for eksempel gas der bruges til at starte operationen, samt fratrukket importeret energi som for eksempel elektricitet fra nettet.

Andet led af formlen medfører, at den energi, som er produceret fra affaldet, som beregnet i første led, divideres med både den potentielle energi indeholdt i affaldet, som beregnet ud fra den nedre netto-brændværdi, samt divideres med energi fra brændsel. Slutteligt ganges andet led af formlen med 0,97, som er en faktor til beregning af energitab på grund af bundaske og stråling.

Såfremt den ovenfor skitserede beregning medfører, at et anlæg, hvortil der er udstedt tilladelse i overensstemmelse med gældende fællesskabslovgivning inden den 1. januar 2009, har en energieffektivitet på 0,60 eller derover, vil der være tale om et nyttiggørelsesanlæg. Hvis der er tale om et anlæg, hvortil der er udstedt tilladelse efter den 31. december 2008, skal dette have en energieffektivitet på 0,65 eller derover for at blive kvalificeret som et nyttiggørelsesanlæg.

<sup>72</sup> Miljøudvalgets II betænkning s. 61.

Kort sagt medfører vedtagelsen af effektivitetsformlen, at affaldsforbrændingsanlæg, der behandler kommunalt fast affald, kan være nyttiggørelsesanlæg, såfremt anlæggene er energieffektive jf. formelen. Det er naturligvis yderligere en forudsætning, som skitseret ovenfor i afsnit 3.2.4.1., at der sker en substitution af naturlige ressourcer i samfundet generelt.

#### 3.2.4.2.2. Effektivitetsformlens anvendelsesområde

Spørgsmålet er for det første hvilke anlæg, der er omfattet af noten til punkt R 1 i bilag II. Det hjemles i noten til punkt R 1:

*”Dette omfatter forbrændingsanlæg for kommunalt fast affald, men kun hvis energieffektiviteten er på mindst:....”.*

Dermed fører en almindelig sproglig forståelse af effektivitetsformlens anvendelsesområde til, at den alene finder anvendelse på dedikerede affaldsforbrændingsanlæg, der behandler kommunalt fast affald. Effektivitetsformlen finder dermed ikke alene anvendelse på dedikerede kommunale affaldsforbrændingsanlæg, men på alle dedikerede affaldsforbrændingsanlæg, som forbrænder kommunalt fast affald.

Hvis man derimod læser ”Temastrategien for affaldsforebyggelse og –genanvendelse” s.13-14, anføres det i denne at:

*”Kommissionen foreslår, at der indføres anvendelse af effektivitetsgrænseværdier ved klassifikationen af affaldsbehandling i kommunale forbrændingsanlæg enten som nyttiggørelse eller som bortskaffelse”.*

Kommissionens hensigt var altså, at der alene skulle indføres en effektivitetsformel for dedikerede kommunale forbrændingsanlæg.

Denne passage må ses i lyset af, som anført ovenfor i afsnit 3.2.4.1., at Kommissionen ønskede at gøre det klart, at 2008-affaldsrammedirektivet medførte en ændring af dommen C-458/00 Luxembourg.

Dermed kan det ikke antages, at effektivitetsformlen alene finder anvendelse på dedikerede kommunale affaldsforbrændingsanlæg, idet ordlyden af noten for det første ikke fører til denne konklusion, og idet temastrategien for det andet ikke kan medføre, at noten skal fortolkes i denne retning.

De anlæg, som er omfattet af effektivitetsformlen, er således både dedikerede kommunale affaldsforbrændingsanlæg og dedikerede privatejede affaldsforbrændingsanlæg.

Herefter må det undersøges, hvad der ligger i ordene ”*kommunalt fast affald*”. Det er således foreskrevet i noten til punkt R 1, at effektivitetsformlen finder anvendelse på forbrændingsanlæg for kommunalt fast affald. Der er ikke givet nogen definition af begrebet kommunalt fast affald i noten, og der er heller ikke henvist til, hvor en sådan kan findes. Der er yderligere ikke nogen vejledning at finde i EU’s institutioners arbejdsdokumenter.

Det er blevet anført, at kommunalt fast affald skal forstås i modsætning til affald, som bliver indsamlet separat, som for eksempel bio

affald og papir. Hvis dette lægges til grund, vil kommunalt fast affald være alt husholdningsaffald, indsamlet af eller for en kommune og affald fra små virksomheder<sup>73</sup>, hvor dette bliver indsamlet via det samme system som husholdningsaffaldet<sup>74</sup>.

Der er dog ikke nogen endelig definition af begrebet kommunalt fast affald. Dermed må man afvente medlemsstaternes implementering af formelen og se, hvorledes formelen bliver administreret. I denne forbindelse kan der dog opstå forskelle i administrationen af effektivitetsformlen medlemsstaterne imellem, idet der foreligger forskellige nationale definitioner af begrebet kommunalt fast affald<sup>75</sup>.

Yderligere gives der ikke nogen begrundelse for, hvorfor alene forbrændingsanlæg, der forbrænder kommunalt fast affald, skal være omfattet af effektivitetsformlen. Man kan således spørge, hvorfor forbrændingsanlæg, der udover kommunalt fast affald også forbrænder forbrændingseget bygge- og anlægsaffald eller andet erhvervsaffald, ikke tillige er omfattet af effektivitetsformlen.

De fleste dedikerede affaldsforbrændingsanlæg, som forbrænder kommunalt fast affald, som defineret ovenfor, forbrænder tillige andre typer fast affald som for eksempel bygge- og anlægsaffald og andet erhvervsaffald<sup>76</sup>.

I forhold til disse anlæg kan man forestille sig, at formelen finder anvendelse i forhold til hele anlægget, såfremt en overvejende mængde af det behandlede affald udgør kommunalt fast affald, og den resterende del af det behandlede affald er lignende affald, som for eksempel bygge- og anlægsaffald eller andet erhvervsaffald. Problemet i denne relation bliver dog at fastlægge, hvor stor en mængde af det behandlede affald, der skal udgøre kommunalt fast affald, for at anse anlægget for omfattet af formelen. Er det således tilstrækkeligt, hvis 40% af det behandlede affald udgør kommunalt fast affald, eller skal mængden af kommunalt fast affald udgøre mere end 50% af det behandlede affald<sup>77</sup>?

Ovenstående har alene omhandlet dedikerede affaldsforbrændingsanlæg. Spørgsmålet er dermed, hvilken betydning effektivitetsformlen får i forhold til medforbrændingsanlæg. Det er klart ud fra ordlyden af noten, at medforbrændingsanlæg ikke er omfattet af effektivitetsformlen. Dermed må det antages, at medforbrændingsanlæg til stadighed, som fastlagt i dommen C-228/00 Tyskland, kan udgøre nyt-

---

<sup>73</sup> Det må antages, at der tillige kan være tale om affald indsamlet fra handel, institutioner som for eksempel en skole samt park og haveaffald.

<sup>74</sup> Tebert (2006) s. 7.

<sup>75</sup> I Eurostat (2003) s. 16 anføres det, at man i forbindelse med gennemlæsningen af rapporten skal være opmærksom på, at medlemsstaterne har forskellige definitioner af kommunalt fast affald.

<sup>76</sup> Se bilag 1, hvoraf det fremgår, at der tillige i Danmark forbrændes bygge- og anlægsaffald samt andet erhvervsaffald. Bygge- og anlægsaffald udgør dog alene 3% af den samlede mængde affald til forbrænding i Danmark. Men af bilag 3 fremgår det, at bygge- og anlægsaffald i andre EU-lande i større omfang bliver forbrændt, end tilfældet er i Danmark. Disse lande har ikke de samme genanvendelsesmuligheder for bygge- og anlægsaffald, som eksisterer i Danmark. Se her tillige Tebert (2006) s. 7.

<sup>77</sup> Effektivitetsformlen relaterer sig til hele anlægget, og det er ikke muligt at anvende den alene i forhold til kommunalt fast affald, der behandles på anlægget.

tiggørelsesanlæg, såfremt de 3 kumulative kriterier er opfyldt. Dog med den modifikation at substitution af naturlige ressourcer nu kan ske både i anlægget og i samfundet generelt.

Medforbrændingsanlæg skal altså ikke, for at blive betragtet som nyttiggørelsesanlæg, opfylde effektivitetskriterierne i noten til punkt R 1. Retsstillingen for medforbrændingsanlæg må dermed anses for uændret.

#### 3.2.4.2.3. Konsekvenserne af indførelsen af effektivitetsformlen

Som anført ovenfor medfører effektivitetsformlen, at dedikerede kommunale og privatejede affaldsforbrændingsanlæg, der forbrænder kommunalt fast affald, anses som nyttiggørelsesanlæg, såfremt de opfylder energieffektivitetsgrænseværdierne på 0,65 eller 0,60, og såfremt de medfører en substitution af naturlige ressourcer i samfundet generelt.

Indførelsen af effektivitetsformlen medfører dermed, at danske dedikerede affaldsforbrændingsanlæg, såfremt de behandler kommunalt fast affald, alle kan blive betragtet som nyttiggørelsesanlæg, idet de alle opfylder energieffektivitetsgrænseværdierne, som fastsat i effektivitetsformlen.

Et af de første spørgsmål, som melder sig i relation til den nye effektivitetsformel, er, hvilket anvendelsesområde denne får. Som ovenfor skitseret, hersker der en begrebsforvirring i relation til, hvornår et forbrændingsanlæg forbrænder *kommunalt fast affald* og dermed er omfattet af effektivitetsformlen. Man må, for afklaring af dette spørgsmål, afvente implementeringen af 2008- affaldsrammedirektivet og medlemsstaternes administration af dette.

Man må dog forvente, at begrebet kommunalt fast affald vil blive administreret lempeligt, idet effektivitetsformlen ellers bliver meget svær at administrere jf. ovenfor om forbrændingsanlæg, der behandler andet fast affald, end hvad der umiddelbart falder indenfor begrebet kommunalt fast affald. Begrundet i at langt de fleste dedikerede affaldsforbrændingsanlæg behandler andet fast affald end alene kommunalt fast affald, kunne man forestille sig, at der vil blive indfortolket et ”blandt andet” i effektivitetsformlen, således at den omhandler forbrændingsanlæg, der blandet andet behandler kommunalt fast affald.

For Danmarks vedkommende må det antages, at danske affaldsforbrændingsanlæg, som forbrænder dagrenovations affald og lignende affald, vil blive anset som ”forbrændingsanlæg for kommunalt fast affald”<sup>78</sup>.

#### 3.2.4.3. Delkonklusion

Udover at art. 3 nr. 15 kodificerer EF-domstolens hidtidige praksis og derved præciserer nyttiggørelsesbegrebet, har det tillige været hensigten med art. 3 nr. 15 og effektivitetsformlen at ændre EF-domstolens

---

<sup>78</sup> I 2004 var der 32 affaldsforbrændingsanlæg i drift for dagrenovation og lignende affald i Danmark. Kilde Videncenter for affald: <http://www.affaldsinfo.dk/virksomheder/faktaark+-+affaldshandtering/forbrænding>.



hidtidige praksis, nærmere bestemt C-458/00 Luxembourg, således at dedikerede affaldsforbrændingsanlæg kan betragtes som nyttiggørelsesanlæg.

Sammenholdt med den nye effektivitetsformel i noten til bilag II's punkt R 1, medfører dette for så vidt angår dedikerede forbrændingsanlæg (både kommunale og privatejede) for kommunalt fast affald, at såfremt disse opfylder energieffektivitetsgrænseværdierne, som er opstillet i effektivitetsformlen, og såfremt disse medfører en substitution af naturlige ressourcer i samfundet generelt, vil disse blive betragtet som nyttiggørelsesanlæg.

For så vidt angår dedikerede affaldsforbrændingsanlæg (både kommunale og privatejede), som ikke falder ind under effektivitetsformlens anvendelsesområde, vil disse jf. art. 3 nr. 15 kunne betragtes som nyttiggørelsesanlæg, idet disse nu kan opfylde de 3 kumulative kriterier, som er opstillet i dommen C-458/00 Tyskland og bekræftet i dommen C-228/00 Luxembourg. Dermed vil dedikerede affaldsforbrændingsanlæg kunne opfylde det første af de 3 kumulative kriterier, nemlig at hovedformålet med den pågældende operation skal være at anvende affaldet til energifremstilling, således at affaldet kan opfylde en effektiv funktion. Dette kriterium vil dedikerede affaldsforbrændingsanlæg kunne opfylde, såfremt de kan føre bevis for, at der ved affaldsforbrændingen sker en substitution af naturlige ressourcer i samfundet generelt<sup>79</sup>.

Dermed medfører art. 3 nr. 15 og effektivitetsformlen i 2008-affaldsrammedirektivet, at forbrænding af affald med energiudnyttelse bliver kategoriseret som nyttiggørelse. Der opstår derfor som udgangspunkt et helt nyt marked for overførsler af forbrændingsegnet affald indenfor EU.

### *3.2.5. Kommissionens indflydelse på hvornår affaldsbehandling er nyttiggørelse*

Dette afsnit omhandler bestemmelserne i 2008-affaldsrammedirektivets art. 38 og art. 39. Disse bestemmelser hjemler Kommissionens muligheder for at fastsætte retningslinjer for fortolkningen af definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse, samt foretage ændringer af 2008-affaldsrammedirektivet, som er relevante i forhold til definitionen af nyttiggørelse, via komitologi. Dermed omhandler dette afsnit spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen ved 2008-affaldsrammedirektivet får større indflydelse på, hvornår behandling af affald er nyttiggørelse.

For det første angående retningslinjerne, som er hjemlet i 2008-affaldsrammedirektivets art 38, stk. 1, 1. pkt.

Det fremgår af betragtning 19 til 2008-affaldsrammedirektivet, at der med hensyn til definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse kan udarbejdes retningslinjer til klarlægning af tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt en operation skal klassificeres som nyttiggørelse eller bortskaffelse, eller hvor klassificeringen af aktiviteten som nyttig-

---

<sup>79</sup> Se denne afhandlings bilag 4 for en illustration af art. 3 nr. 15's og effektivitetsformlens betydning.

gørelse ikke stemmer overens med aktivitetens faktiske miljøbelastning.

Muligheden for at udarbejde disse retningslinjer er i 2008-affaldsrammedirektivets art. 38, stk. 1, 1. pkt. tillagt Kommissionen.

Dermed er Kommissionen ved 2008-affaldsrammedirektivet tillagt en betydelig magt derved, at den kan udarbejde retningslinjer for fortolkningen af definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse. Disse retningslinjer vil ikke være bindende for medlemsstaterne, men kan anvendes af medlemsstaterne til at støtte og komplementere fortolkningen af definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse i 2008-affaldsrammedirektivet<sup>80</sup>. Retningslinjerne vil dermed kunne anvendes vejledende af medlemsstaterne.

For det andet ændringerne som kan foretages af Kommissionen via komitologi med hjemmel i art. 38, stk. 1, 2. pkt. og art. 38, stk. 2.

Det fremgår af 2008-affaldsrammedirektivets art. 38, stk. 1, 2. pkt., at der kan ske en præcisering af effektivitetsformlen i noten til bilag II's punkt R 1. En sådan præcisering skal jf. art. 39, stk. 2 foretages efter forskriftsproceduren med kontrol<sup>81</sup>.

Begrundelsen for at Rådet besluttede at indsætte art. 38, stk. 1, 2. pkt. var, at der var flere medlemsstater, som havde ytret usikkerhed i relation til effektivitetsformlen. Derfor indsatte Rådet en mulighed for i fremtiden at præcisere formlen, hvorved for eksempel lokale klimaforhold kunne inddrages<sup>82</sup>.

Derudover er der i 2008-affaldsrammedirektivets art. 38, stk. 2 hjemmel til vedtagelse af ændringer af bilagene (herunder naturligvis bilag I og II), således at disse tilpasses den videnskabelige og tekniske udvikling. Der henvises i art. 38, stk. 2 til, at disse ændringer kan vedtages jf. forskriftsproceduren med kontrol jf. art. 39, stk. 2<sup>83</sup>. Dette svarer til 2006-affaldsrammedirektivets art. 17 jf. art. 18, stk. 3<sup>84</sup>.

Dermed indeholder 2008-affaldsrammedirektivet en bemyndigelse til Kommissionen til at udstede retsregler, som indeholder ændringer både for så vidt angår effektivitetsformlen og bilagene. Disse regler skal vedtages ved benyttelse af komitologi og er, i modsætning til retningslinjerne udstedt efter art. 38, stk. 1, 1. pkt., bindende for medlemsstaterne.

Selve vedtagelsesproceduren er altså komitologi. Denne procedure har hjemmel i EF-traktatens art. 202. Komitologi er betegnelsen for de forskellige procedurer, der gælder i forholdet mellem Kommissionen, komiteerne, Rådet og Parlamentet, når Kommissionen vedtager regler.

---

<sup>80</sup> Jessen (2006) s. 185.

<sup>81</sup> Komitologi.

<sup>82</sup> Rådets fælles holdning s. 46.

<sup>83</sup> Komitologi.

<sup>84</sup> Disse ændringer kan jf. 2006-affaldsrammedirektivet også vedtages ved komitologi. Dog anvendes forskriftsproceduren jf. 2006-affaldsrammedirektivet, hvorimod forskriftsproceduren med kontrol anvendes efter 2008-affaldsrammedirektivet.

Kommissionen forelægger ved komitologi et udkast til retsakter (i dette tilfælde ændringer af bilagene eller præcisering af effektivitetsformlen) for komiteer<sup>85</sup>, før retsakterne udstedes.

Komiteerne kan bistå og overvåge Kommissionen ved tre forskellige procedurer jf. Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen<sup>86</sup> (herefter komitologi afgørelsen), som er rådgivningsproceduren, forvaltningsproceduren og forskriftsproceduren med og uden kontrol.

Den relevante procedure i forhold til vedtagelse af ændringer jf. art. 38, stk. 1, 2. pkt. og art. 38, stk. 2 er forskriftsproceduren med kontrol jf. art. 39, stk. 2. Denne procedure anvendes, idet der er tale om vedtagelse af foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i 2008-affaldsrammedirektivet. Forskriftsproceduren med kontrol er den af de tre procedurer, der tillader komiteerne, Rådet og Parlamentet størst kontrol i forbindelse med Kommissionens vedtagelse af regler.

Dermed kan ændringer af bilagene eller præciseringer af effektivitetsformlen som udgangspunkt vedtages uden en politisk beslutningsproces. Derimod kan ændringerne vedtages af Kommissionen, der bistås og overvåges af komiteerne. Dog således at Parlamentet og Rådet fører kontrol med, hvad der vedtages af Kommissionen.

Der har været fremsat kritik af brugen af komitologi. Kritikken har blandt andet været, at Kommissionens vedtagelse af regler ved hjælp af komitologi medførte et demokratisk underskud i beslutningsprocessen, derved at Parlamentet ikke havde nogen indflydelse på reglerne<sup>87</sup>.

Denne kritik er til dels afhjulpet ved revisionen af komitologi afgørelsen i 2006. Ved denne revision har Parlamentet via forskriftsproceduren med kontrol i afgørelsens art. 5a opnået en større indflydelse på, hvad der vedtages i komiteerne. Parlamentet har således mulighed for i visse tilfælde at modsætte sig komiteernes beslutninger. Dermed sikres Parlamentet en større indflydelse på hvilke regler, der udstedes ved benyttelsen af komitologi.

Til trods for ændringen af komitologi afgørelsen i 2006 må det dog slås fast, at Kommissionen via komitologi til stadighed vil have en betydelig indflydelse på, hvilke regler der udstedes om præcisering af effektivitetsformlen og om ændringer af bilagene.

Begrundelsen for, at Kommissionen har en betydelig indflydelse på indholdet af disse regler, er for det første, at den kontrol, som komiteerne rent faktisk udøver i forhold til Kommissionen, er begrænset. Komiteerne kan således ikke egenhændigt forhindre, at Kommissionen vedtager regler<sup>88</sup>. For det andet accepterer komiteerne langt stør-

---

<sup>85</sup> Komiteerne er sammensat af medlemsstaterne og ledet af Kommissionen, de består af embedsmænd og eksperter fra medlemsstaterne og fra EU.

<sup>86</sup> Denne er revideret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF af 17. juli 2006 om ændring af afgørelse 1999/468/EF om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999-afgørelsen og revisionen i 2006 benævnes tilsammen komitologi afgørelsen).

<sup>87</sup> Anker (2006) s. 456.

<sup>88</sup> Anker (2006) s. 457.

stedelen af Kommissionens forslag<sup>89</sup>. Dette medfører, at Rådet og Parlamentet ikke har samme muligheder for at modsætte sig Kommissionens forslag, som hvis komiteerne ikke accepterede Kommissionens forslag jf. komitologi afgørelsens art. 5a, stk. 3 og 4.

For det tredje skal der opnås flertal i Parlamentet og kvalificeret flertal i Rådet, for at de kan modsætte sig Kommissionens vedtagelse af det pågældende forslag. Det vil således være nødvendigt for Parlamentet at opnå flertal på tværs af grupperne for at kunne modsætte sig Kommissionens vedtagelse af det pågældende forslag<sup>90</sup>.

For det fjerde har Parlamentet været meget tilbageholdende med at benytte den ret, som tilkommer dem jf. art. 8 i komitologi afgørelsen<sup>91</sup>, og som allerede blev indsat i komitologi afgørelsen i 1999. Spørgsmålet er således, hvor flittigt Parlamentet vil benytte sig af muligheden for at modsætte sig Kommissionens forslag jf. den nye art. 5a.

Dermed har Kommissionen en betydelig indflydelse på hvilke regler, der bliver udstedt med hjemmel i 2008-affaldsrammedirektivets art. 38, idet den kontrol, som udøves af komiteerne, Parlamentet og Rådet, må anses som værende begrænset.

Det må afslutningsvist konkluderes, at Kommissionen ved 2008-affaldsrammedirektivet får en større indflydelse på, hvornår behandlingen af affald er nyttiggørelse.

Udover at Kommissionen stadig, men nu med hjemmel i 2008-affaldsrammedirektivets art. 38, stk. 2, kan foretage ændringer af bilagene via komitologi, er Kommissionen desuden tillagt kompetence til at udarbejde retningslinjer for fortolkningen af definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse samt til via komitologi at foretage præciseringer af effektivitetsformlen.

### *3.2.6. 2008-affaldsrammedirektivets art. 16*

Art. 16 i 2008-affaldsrammedirektivet har ikke direkte nogen betydning for definitionen af nyttiggørelse. Denne bestemmelse er dog medtaget i denne afhandling alligevel, idet art. 16 er indsat i 2008-affaldsrammedirektivet, fordi affald til forbrænding efter 2008-affaldsrammedirektivet kan klassificeres som nyttiggørelse.

Dette afsnit giver for det første en introduktion til den nye art. 16. Derefter behandler dette afsnit principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed. Det undersøges således nærmere, om der er sket en ændring af disse princippers anvendelsesområde med indførelsen af art. 16.

Slutteligt behandler dette afsnit den nye indsigelsesadgang, som er tildelt medlemsstaterne jf. art. 16, stk. 1, 2. pkt. I denne relation behandles 2006-affaldsforordningen og de muligheder, som denne op-

---

<sup>89</sup> Pocklington (2006) s. 306, hvor det anføres at omkring 90% af Kommissionens forslag bliver accepteret af komiteerne.

<sup>90</sup> Pocklington (2006) s. 311.

<sup>91</sup> Pocklington (2006) s. 308.

stiller for medlemsstaterne til at gøre indsigelse overfor indgående overførsler af affald til nyttiggørelse<sup>92</sup>.

### 3.2.6.1. Introduktion til art. 16

2008-affaldsrammedirektivets art. 16 afløser 2006-affaldsrammedirektivets art. 5.

Principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed er hjemlet i 2006-affaldsrammedirektivets art. 5<sup>93</sup>. Art. 5, stk. 1 foreskriver, at medlemsstaterne skal oprette et integreret net af bortskaffelses anlæg i EU. Art. 5, stk. 1 hjemler således princippet om tilstrækkelig egenkapacitet.

Art. 5, stk. 2 foreskriver, at nettet skal muliggøre bortskaffelse af affald på et af de nærmeste egnede anlæg. Dermed hjemler art. 5, stk. 2 nærhedsprincippet.

Principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed, som altså er hjemlet i 2006-affaldsrammedirektivets art. 5, finder alene anvendelse i forhold til affald til bortskaffelse. Det er således fastslået i dommene C-209/98 Sydhavnen Sten og Grus, C-203/96 Dusseldorp samt C-2/90 Vallonien, at principperne om nærhed og tilstrækkelig egenkapacitet ikke finder anvendelse på affald til nyttiggørelse, idet affald til nyttiggørelse er undergivet de almindelige principper om varernes frie bevægelighed over grænserne indenfor fællesskabet.

Art. 5 afløses i 2008-affaldsrammedirektivet af art. 16. Art. 16 var ikke i sin nuværende form en del af Kommissionens forslag<sup>94</sup>. Derimod blev art. 16 indsat af Rådet ved Rådets fælles holdning<sup>95</sup>. Rådet begrundede indsættelsen af art. 16 med at:

*”Disse ændringer indføres for at løse flere problemer vedrørende klassificeringen af forbrændingsanlæg for kommunalt fast affald med høj energieffektivitet (jf. formlen i bilag II, operation R 1) i forbindelse med de nyttiggørelsesoperationer, Kommissionen har foreslået, og som rådet har tilsluttet sig”<sup>96</sup>.*

Begrundelsen for at indføre art. 16 i sin nuværende form, var altså at afværge de problemer, nogle medlemslande frygtede ville opstå ved at klassificere forbrændingsanlæg for kommunalt fast affald som nyttiggørelsesanlæg.

For eksempel ønskede Danmark ikke, at affald til forbrænding skulle kunne klassificeres som nyttiggørelse, idet Danmark derved ikke ville kunne påberåbe sig det generelle forbud mod indgående og udgående overførsler af affald til bortskaffelse, som hjemlet i import/eksport bekendtgørelsens § 10. Danmark frygtede således, at omklassificeringen af affaldsforbrænding ville kunne medføre manglende

---

<sup>92</sup> I stedet for at bruge ordene ”import” og ”eksport” anvender 2006-affaldsforordningen i stedet ordet ”overførsel”, hvor der er tale om import og eksport af affald indenfor Fællesskabet jf. art. 2 nr. 30, 31 og 34. Denne systematik vil tillige blive brugt i denne afhandling.

<sup>93</sup> For en definition af disse principper se afsnit 1.3.

<sup>94</sup> Kommissionens forslags art. 10 var en næsten identisk videreførelse af 2006-affaldsrammedirektivets art. 5.

<sup>95</sup> S. 25 (art.14).

<sup>96</sup> Rådets fælles holdning s. 46.

kapacitet i Danmark til forbrænding af dansk affald, samt ville kunne medføre prisstigninger på forbrænding af affald i Danmark. Danmark tilkendegav dermed, at hvis der skulle ske en omklassificering af forbrænding fra bortskaffelse til nyttiggørelse, skulle der fastsættes regler i 2008-affaldsrammedirektivet om medlemsstaternes muligheder for at sikre tilstrækkelig forbrændingskapacitet for nationalt affald<sup>97</sup>.

Dermed skal art. 16 læses i lyset af Rådets genindsættelse af effektivitetsformlen, og det faktum at dedikerede affaldsforbrændingsanlæg efter 2008-affaldsrammedirektivet kan kvalificeres som nyttiggørelsesanlæg.

### 3.2.6.2. Principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed

Art. 16 indeholder i stk. 1, 1. pkt. en udvidelse af nettet af bortskaffelsesanlæg til også at omfatte anlæg til nyttiggørelse af blandet kommunalt affald indsamlet fra private husholdninger, herunder i tilfælde, hvor denne indsamling også omfatter sådant affald fra andre producenter. Dermed hjemler den nye art. 16, stk. 1, 1. pkt., at princippet om tilstrækkelig egenkapacitet tillige skal finde anvendelse på nyttiggørelse af blandet husholdningsaffald og andet dagrenovationslignende affald.

Desuden foreskriver art. 16, stk. 2, at princippet om tilstrækkelig egenkapacitet finder anvendelse i fællesskabet som helhed og ikke alene nationalt. Yderligere hjemler art. 16, stk. 4, at hver enkelt medlemsstat ikke er forpligtet til at have et anlæg til håndtering af enhver type affald til nyttiggørelse.

Art. 16, stk. 3 foreskriver endvidere, at princippet om nærhed udover at finde anvendelse på affald til bortskaffelse også finder anvendelse på blandet husholdningsaffald og andet dagrenovationslignende affald til nyttiggørelse.

Ovenstående er en klar ændring af bestemmelsens rækkevidde i forhold til art. 5 i 2006-affaldsrammedirektivet. Ændringen består i, at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed efter 2008-affaldsrammedirektivet finder anvendelse på blandet husholdningsaffald og andet dagrenovationslignende affald til nyttiggørelse. I henhold til 2006-affaldsrammedirektivet finder principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed alene anvendelse på affald til bortskaffelse.

Baggrunden for at art. 16 hjemler, at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed finder anvendelse på anlæg til nyttiggørelse af blandet husholdningsaffald og andet dagrenovationslignende affald, er ikke kun, som tilkendegivet af Rådet i Rådets fælles holdning, for at imødegå de medlemsstater, som har været skeptiske overfor klassificeringen af forbrænding som nyttiggørelse<sup>98</sup>. Baggrunden for ændringen af art. 16 skal tillige findes i 2006-affaldsforordningens art. 3, stk. 5, som trådte i kraft d.12. juli 2007. Denne bestemmelse hjemler at:

---

<sup>97</sup> Miljøministeriets samlenotat (2007) s. 18.

<sup>98</sup> Rådets begrundelse for indførelsen af art. 16, som gengivet lige ovenfor, synes mest at sigte mod art. 16, stk. 1, 2. pkt.

*”Overførsel af blandet kommunalt affald (affaldsindgang 20 03 01) indsamlet fra private husholdninger, herunder i tilfælde, hvor denne indsamling også omfatter sådant affald fra andre producenter, til nyttiggørelses- og bortskaffelses anlæg er i overensstemmelse med denne forordning underlagt samme bestemmelser som overførsel af affald bestemt til bortskaffelse.”*

Dermed hjemler art. 3, stk. 5 i 2006-affaldsforordningen, at blandet husholdningsaffald og andet dagrenovationslignende affald efter forordningen skal betragtes og behandles som affald til bortskaffelse.

Baggrunden for, at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed efter 2008-affaldsrammedirektivets art. 16 finder anvendelse på anlæg til nyttiggørelse af blandet husholdningsaffald og andet dagrenovationslignende affald, er dermed, at direktivet skal være i overensstemmelse med 2006-affaldsforordningens art. 3, stk. 5, der foreskriver, at dette affald skal behandles som affald til bortskaffelse.

### 3.2.6.3. Indsigelsesadgangen i art. 16

For det andet indeholder art. 16, stk. 1, 2. pkt. en mulighed for medlemsstaterne til at modsætte sig indgående overførsler af affald.

Denne bestemmelse giver medlemsstaterne ret til under visse betingelser at begrænse indgående overførsler af affald til forbrændingsanlæg, som er klassificeret som nyttiggørelse for at beskytte deres net.

Medlemsstaterne kan udnytte denne ret til at modsætte sig indgående overførsler, såfremt overførslerne vil bevirke, at nationalt affald vil skulle bortskaffes, eller at affald vil skulle behandles på en måde, der ikke er i overensstemmelse med nationale affaldshåndteringsplaner. Såfremt medlemsstaterne udnytter retten til at begrænse indgående overførsler af affald, skal medlemsstaterne underrette Kommissionen herom.

Bestemmelsen medfører dermed, at en medlemsstat kan modsætte sig indgående overførsler af affald, som skal nyttiggøres ved forbrænding, hvor der ikke i medlemsstaten er forbrændingskapacitet nok til, at både det nationale og det importerede affald kan nyttiggøres ved forbrænding. Bestemmelsen vil kunne benyttes af medlemsstaterne til at beskytte deres forbrændingskapacitet på dedikerede forbrændingsanlæg, men det vil være medlemsstaterne, der har bevisbyrden for, at der ikke er kapacitet til både at forbrænde det nationale og det importerede affald.

Derudover fremgår det direkte af art. 16, stk. 1, 2. pkt., at medlemsstaterne kan modsætte sig indgående overførsler af affald, som skal nyttiggøres ved forbrænding, såfremt dette medfører, at affald skal behandles på en måde, der er i strid med de nationale affaldsplaner.

Art. 16, stk. 1, 2. pkt. henviser til, at medlemsstaterne kan modsætte sig indgående overførsler af affald til forbrænding ”for at beskytte deres net”. Nettet, som art. 16, stk. 1, 2. pkt. henviser til, omfatter jf. art. 16, stk. 1, 1. pkt. bortskaffelses anlæg samt anlæg til nyttiggørelse af blandet husholdningsaffald og andet dagrenovationslignende

affald. Til trods for at art. 16, stk. 1, 2. pkt. henviser til, at medlemsstaterne for at ”beskytte deres net” kan modsætte sig indgående overførsler af affald til forbrænding, der er klassificeret som nyttiggørelse, kan det ikke antages, at art. 16, stk. 1, 2. pkt. alene hjemler, at medlemsstaterne har ret til at modsætte sig indgående overførsler af blandet husholdningsaffald og andet dagrenovationslignende affald samt affald til bortskaffelse.

Begrundelsen for, at art. 16, stk. 1, 2. pkt. ikke er begrænset til disse typer affald, er, at medlemsstaterne allerede efter 2006-affaldsforordningen har mulighed for at lave et generelt forbud mod indgående overførsler af affald til bortskaffelse, herunder blandet husholdningsaffald og andet dagrenovationslignende affald, som jf. 2006-affaldsforordningens art. 3, stk. 5 skal behandles som affald til bortskaffelse.

Art. 16, stk. 1, 2. pkt. hjemler dermed, at medlemsstaterne kan modsætte sig indgående overførsler af alt affald til forbrændingsanlæg, som er klassificeret som nyttiggørelse.

Idet art. 16, stk. 1, 2. pkt. hjemler, at medlemsstaterne har mulighed for at modsætte sig indgående overførsler af affald til nyttiggørelse, vil det være interessant at se på, om art. 16, stk. 1, 2. pkt. er en udvidelse af de indsigelsesmuligheder, som 2006-affaldsforordningen allerede hjemler i forhold til overførsler af affald til nyttiggørelse<sup>99</sup>.

Det er nødvendigt for at kunne foretage denne sammenligning at lægge til grund, at 2006-affaldsforordningen bliver ændret, således at den, hvor den nu henviser til 2006-affaldsrammedirektivet, i stedet vil henviser til 2008-affaldsrammedirektivet. Dermed vil det blive lagt til grund, at affald til forbrænding kan være nyttiggørelse efter 2006-affaldsforordningen, som i sin nuværende form henviser til 2006-affaldsrammedirektivet og dets definition af nyttiggørelse<sup>100</sup>.

Dermed skal der ses nærmere på, om 2006-affaldsforordningen allerede hjemler, at medlemsstaterne har mulighed for at gøre indsigelse overfor indgående overførsler af affald til nyttiggørelse, hvor overførslen vil medføre, at der vil ske bortskaffelse af nationalt affald til nyttiggørelse, eller vil medføre, at affald bliver behandlet i strid med nationale affaldsplaner.

2006-affaldsforordningens art. 12, stk. 1 hjemler, hvilke muligheder medlemsstaterne har for at gøre indsigelse overfor en overførsel af anmeldelsespligtigt affald til nyttiggørelse. Disse indsigelsesmuligheder er udtømmende reguleret i art. 12, stk. 1 jf. dommen C-6/00 ASA præmis 36.

I forhold til vurderingen af om der allerede i 2006-affaldsforordningens art. 12, stk. 1 er hjemmel til, at medlemsstaterne kan gøre indsigelse overfor en overførsel af affald, som hjemlet i art. 16, stk. 1, 2. pkt., vil det være relevant at se nærmere på art. 12, stk. 1 litra a samt art. 12, stk. 1 litra k.

<sup>99</sup> Art. 16, stk. 1, 2. pkt. indledes med ” uanset forordning (EF) nr. 1013/2006 kan medlemsstaterne...”. Dermed tilsigter art. 16, stk. 1, 2. pkt. en udvidelse af indsigelsesadgangen efter 2006-affaldsforordningen.

<sup>100</sup> Som ikke medfører, at affald til forbrænding på dedikerede forbrændingsanlæg kan klassificeres som nyttiggørelse.



Art. 12, stk. 1 litra a hjemler, at de kompetente myndigheder kan gøre indsigelse overfor en overførsel af affald, såfremt den planlagte overførsel eller nyttiggørelse ikke er i overensstemmelse med 2006-affaldsrammedirektivet, navnlig dets artikler 3<sup>101</sup>, 4,7 og 10. Som ovenfor anført, vil denne afhandling lægge til grund, at 2006-affaldsforordningen bliver ændret, således at der i art. 12, stk. 1 litra a i stedet henvises til 2008-affaldsrammedirektivet og dets affaldshierarki.

Dermed er spørgsmålet, om de nationale myndigheder i modtagerstaten allerede med hjemmel i 2006-affaldsforordningens art. 12, stk. 1 litra a kan gøre indsigelse overfor en overførsel af affald til nyttiggørelse begrundet i, at overførslen ikke vil være i overensstemmelse med affaldshierarkiet, som hjemlet i 2008-affaldsrammedirektivets art. 4.

Affaldshierarkiet i 2008-affaldsrammedirektivet medfører et femtrins hierarki, hvor der er mulighed for at prioritere de forskellige nyttiggørelsesoperationer. Det sidste led i dette affaldshierarki er bortskaffelse, hvilket også er tilfældet efter affaldshierarkiet i 2006-affaldsrammedirektivet.

Man kunne forestille sig, at modtagerstaten ønskede at gøre indsigelse overfor en indgående overførsel af affald til nyttiggørelse med henvisning til 2006-affaldsforordningens art. 12, stk. 1, litra a og affaldshierarkiet, fordi overførslen af affaldet medførte, at nationalt affald i stedet for at blive nyttiggjort ville blive bortskaffet.

Det må dog antages, at modtagerstaten ikke, på den ovenfor skitserede baggrund, kan gøre indsigelse overfor en indgående overførsel af affald til nyttiggørelse. Modtagerstaten kan ikke gøre indsigelse overfor en overførsel af affald til nyttiggørelse, begrundet i affaldshierarkiet og begrundet i at nationalt affald vil skulle bortskaffes, såfremt overførslen foretages, idet princippet om tilstrækkelig egenkapacitet ikke finder anvendelse på overførsler af affald til nyttiggørelse<sup>102</sup>. Dermed kan modtagerstaten ikke påberåbe sig sin egen manglende kapacitet til at nyttiggøre affald som begrundelse for en indsigelse mod en indgående overførsel af affald til nyttiggørelse.

Konklusionen er således i relation til 2006-affaldsforordningens art. 12, stk. 1 litra a, at der ikke med hjemmel i denne kan gøres indsigelse overfor en indgående overførsel af affald til nyttiggørelse, som vil medføre, at nationalt affald skal bortskaffes.

Indsigelsesadgangen efter 2008-affaldsrammedirektivets art. 16, stk. 1, 2. pkt. findes dermed ikke i den allerede eksisterende 2006-affaldsforordnings art. 12, stk. 1 litra a.

Art. 12, stk. 1 litra k hjemler, at medlemsstaterne kan gøre indsigelse overfor overførsler af affald til nyttiggørelse, såfremt overførslen er i strid med affaldsplaner, der har til formål at gennemføre

*”retligt bindende nyttiggørelses- og genanvendelseskrav, der er fastlagt i fællesskabslovgivningen”.*

<sup>101</sup> Art. 3 i 2006-affaldsrammedirektivet hjemler affaldshierarkiet.

<sup>102</sup> Pagh (2006) s. 247.

Modtagerstaten kan hermed med hjemmel i affaldsforordningens art. 12, stk. 1 litra k alene gøre indsigelse overfor en overførsel af affald til nyttiggørelse efter art. 12, stk. 1 litra k, såfremt affaldsplanerne er en gennemførelse af EU's retligt bindende nyttiggørelses- og genanvendelseskrav. Dermed kan modtagerstaten for eksempel gøre indsigelse mod en overførsel af affald, hvor denne vil komme i konflikt med den nyttiggørelsesprocent, som er skabt i dens affaldsplaner, og som er udtryk for EU's retligt bindende nyttiggørelses- og genanvendelseskrav. Der er dermed allerede i 2006-affaldsforordningens art. 12, stk. 1 litra k hjemmel til, at modtagerstaten kan gøre indsigelse mod en overførsel af affald til nyttiggørelse, hvor denne er i strid med nationale affaldsplaner. Dog kan denne indsigelsesmulighed alene benyttes, såfremt affaldsplanerne er en gennemførelse af EU's retligt bindende nyttiggørelses- og genanvendelseskrav.

Indsigelsesadgangen efter art. 16, stk. 1, 2. pkt. er således videre end indsigelsesadgangen efter affaldsforordningens art. 12, stk. 1 litra k, idet der ikke er noget krav efter 2008-affaldsrammedirektivets art. 16, stk. 1, 2. pkt. om, at affaldsplanerne skal være en gennemførelse af EU's retligt bindende nyttiggørelses- og genanvendelseskrav.

Det må konkluderes, at der ikke i 2006-affaldsforordningens art. 12, stk. 1 litra a er hjemmel til at gøre indsigelse overfor en indgående overførsel af affald til nyttiggørelse begrundet i, at overførslen vil medføre, at nationalt affald til nyttiggørelse vil skulle bortskaffes.

Derimod er der i 2006-affaldsforordningens art. 12, stk. 1 litra k hjemlet en mulighed for medlemsstaterne til at gøre indsigelse overfor en overførsel af affald til nyttiggørelse, som er i strid med nationale affaldsplaner. Denne indsigelsesadgang er dog mere indskrænket end indsigelsesadgangen efter 2008-affaldsrammedirektivets art. 16, stk. 1, 2. pkt., der ikke opstiller krav om, at affaldsplanerne skal være en gennemførelse af EU's retligt bindende nyttiggørelses- og genanvendelseskrav.

Konklusionen er, at art. 16, stk. 1, 2. pkt. er en udvidelse af de indsigelsesmuligheder, som 2006-affaldsforordningen hjemler i forhold til overførsler af affald til nyttiggørelse. Det skal dog naturligvis holdes for øje, at art. 16, stk. 1, 2 pkt. alene finder anvendelse på affald til forbrændingsanlæg, der er klassificeret som nyttiggørelse. Bestemmelsen udgør dermed en yderligere begrænsning på den frie bevægelighed af affald til forbrændingsanlæg, der er klassificeret som nyttiggørelse.

#### 4. Konklusion

Nyttiggørelsesbegrebet er af stor betydning indenfor EU's affaldsregulering. Derfor er det essentielt, at der foreligger en klar definition af begrebet, og at det er muligt uden problemer at sondre mellem nyttiggørelse og bortskaffelse. Vigtigheden af at der sker en korrekt national implementering af affaldsrammedirektivets legaldefinitioner kan derfor ikke undervurderes, idet det er afgørende for direktivets samt anden affaldsregulerings effektive virkning som fællesskabsret, at med-

lemsstaterne opererer med en fælles terminologi. Derfor kan de nationale myndigheder heller ikke fastsætte strengere legaldefinitioner, end hvad der fremgår af affaldsrammedirektivet, bilagene samt EF-domstolens fortolkning af begreberne.

Ved fastlæggelsen af nyttiggørelsesbegrebet på baggrund af en analyse af 2006-affaldsrammedirektivet og EF-domstolens praksis når man til det resultat, at man ikke ud fra 2006-affaldsrammedirektivet kan udlede en generel definition for, hvornår en affaldsbehandling er en nyttiggørelsesoperation. Da 2006-affaldsrammedirektivet og dets bilag ikke indeholder en generel og klar definition af nyttiggørelse, er det nødvendigt at se nærmere på, hvorledes EF-domstolen har fortolket nyttiggørelsesbegrebet. Ved en analyse af EF-domstolens praksis kan man udlede nogle generelle og abstrakte definitioner for, hvornår en affaldsbehandling er en nyttiggørelsesoperation. Dog fastholder EF-domstolen, at det skal afgøres fra sag til sag, om der er tale om en nyttiggørelsesoperation.

Som det vil være fremgået af denne afhandling, er retstillingen i relation til definitionen af nyttiggørelse efter 2006-affaldsrammedirektivet ikke tilfredsstillende. Derfor er en af de væsentligste begrundelser for, at man fremsatte et forslag til et nyt affaldsrammedirektiv også at få klarlagt sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse. Spørgsmålet er, om dette mål er opnået med 2008-affaldsrammedirektivet.

2008-affaldsrammedirektivet indeholder kodificeringer af EF-domstolens hidtidige praksis, men indeholder også en ændring af EF-domstolens praksis, således at dedikerede affaldsforbrændingsanlæg efter 2008-affaldsrammedirektivet kan betragtes som nyttiggørelsesanlæg.

Ved kodificeringen af EF-domstolens praksis i 2008-affaldsrammedirektivet og ved de forklarende noter til bilag II sker der en præcisering af nyttiggørelsesbegrebet. Endvidere er Kommissionen i 2008-affaldsrammedirektivet tillagt kompetence til at udarbejde retningslinjer for fortolkningen af definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse. Denne kompetence kan Kommissionen udnytte, hvor der i praksis opstår tvivl, om en operation skal klassificeres som en nyttiggørelses- eller en bortskaffelsesoperation.

Udover at 2008-affaldsrammedirektivet medfører en præcisering af definitionerne af nyttiggørelse og bortskaffelse, medfører 2008-affaldsrammedirektivet, at forbrænding af affald med energiudnyttelse bliver kategoriseret som nyttiggørelse. Dette medfører, at der opstår et helt nyt marked for overførsler af forbrændingseget affald indenfor EU.

Som reaktion på at forbrænding af affald med energiudnyttelse efter 2008-affaldsrammedirektivet klassificeres som nyttiggørelse, er der ved 2008-affaldsrammedirektivet sket en udvidelse af de indsigelsesmuligheder, som medlemsstaterne har efter 2006-affaldsforordningen mod overførsler af affald til nyttiggørelse. Denne udvidelse findes i 2008-affaldsrammedirektivets art. 16, stk. 1, 2. pkt. Bestemmelsen udgør en yderligere begrænsning på den frie bevægelighed af affald til forbrænding, der er klassificeret som nyttiggørelse.

Alt i alt er der sket en præcisering af nyttiggørelsesbegrebet ved 2008-affaldsrammedirektivet, hvilket var en tiltrængt præcisering. Yderligere er der derudover sket en udvidelse af nyttiggørelsesbegrebet i forhold til EF-domstolens praksis. Virkningerne af denne udvidelse er dog afbødet ved medlemsstaternes mulighed for efter art. 16 at modsætte sig indgående overførsler af affald til forbrændingsanlæg, der er klassificeret som nyttiggørelse.

## Litteraturliste

### Bøger:

- Anker, Helle Tegner      Comitology  
i: Olsen, Birgitte Egelund og Sørensen,  
Karsten Engsig (eds.): Regulation in the  
EU, 1. udgave.  
Forlaget Thomson A/S, København (2006)  
Henvist til som: *Anker (2006)*
- Jans, Jan H.  
Vedder, Hans H.B.      European Environmental Law  
Third edition  
Europa Law Publishing, Groningen (2008)  
Henvist til som: *Jans (2008)*
- Jessen, Pernille Wegener      Soft law as a regulatory instrument in the  
EU  
i: Olsen, Birgitte Egelund og Sørensen,  
Karsten Engsig (eds.): Regulation in the  
EU, 1. udgave.  
Forlaget Thomson A/S, København (2006)  
Henvist til som: *Jessen (2006)*
- Krämer, Ludwig      EC Environmental Law  
Sixth edition  
Sweet and Maxwell, London (2007)  
Henvist til som: *Krämer (2007)*
- Pagh, Peter      Affaldsregulering  
i: Basse, Ellen Margrethe (red.): Miljøret-  
ten, bind 3, 2 udgave, 1. oplag  
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kø-  
benhavn Ø (2006)  
Henvist til som: *Pagh (2006)*
- Pagh, Peter      EU's institutionelle ramme og betydning  
I: Basse, Ellen Margrethe (red.): Miljøret-  
ten, bind 1, 2 udgave, 1. oplag  
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kø-  
benhavn Ø (2006)

Henvist til som: *Pagh, EU's institutionelle ramme og betydning (2006)*

Sørensen, Karsten Engsig EU-retten  
Nielsen, Poul Runge 4 udgave  
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København Ø (2008)  
Henvist til som: *Engsig (2008)*

### Artikler:

Beyer, Peter Incineration as recovery and disposal of waste:  
Hansen, Wenke Analysis and interpretation of the judgements of  
the European Court of Justice C-  
458/00 and 228/00  
Policy Brief for the European Parliament Environment Committee, Brief number 02/2003.  
IEEP/ Ecologic, 15. October 2003 pp. 1-11  
Tilgængelig på:  
<http://www.ecologic-legal.de/en/publications.htm>  
Henvist til som: *Beyer og Hansen (2003)*

Olsen, Birgitte Egelund Klassificering af affald efter affaldsforordningen – i lyset af A.S.A Abfall Service AG-dommen.  
Litterær afdeling, UfR, nr. 21, 25. maj 2002.  
Henvist til som: *Olsen (2002)*

Pocklington, David Comitology Under Greater Scrutiny  
i: European Energy and Environmental Law Review (2006) 15 pp. 309-311  
Kluwer Law International, Netherlands (2006)  
Henvist til som: *Pocklington (2006)*.

Somson, Han Discretion in European Community environmental law: an analysis of ECJ case law  
i: Common Market Law Review (2003) 40 pp. 1413-1453  
Kluwer Law International, Netherlands (2003)  
Henvist til som: *Somson (2003)*

Tebert, Christian The energy efficiency formula of annex II of the waste framework directive, a critical review  
Technical Briefing for European Environmental Bureau June 2006

Tilgængelig på:  
[www.eeb.org/activities/waste/20060630-Okopol-Brief-on-MSWI-efficiency-formula-v5-final.pdf](http://www.eeb.org/activities/waste/20060630-Okopol-Brief-on-MSWI-efficiency-formula-v5-final.pdf)  
Henvist til som: *Tebert (2006)*

van Calster, Geert      Case Note: Waste incineration cases spark heated debate on waste management priorities  
i: Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL) (2003) 12 (3) pp. 340-344  
Blackwell Publishing Ltd., Oxford (2003)  
Henvist til som: *van Calster (2003)*

### **Affaldsstrategier, EU's institutioners arbejdsdokumenter, miljø-handlingsprogrammer mv.**

Revision af affaldsrammedirektivet, Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 17. juni 2008 om Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald og ophævelse af visse direktiver, (fælles beslutningsprocedure; anden behandling), TA/2008/282/, 17 juni 2008  
Henvist til som: *Parlamentets anden behandling*

II Indstilling ved anden behandling om Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald og ophævelse af visse direktiver, Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed, A6/2008/162/, 18 april 2008  
Henvist til som: *Miljøudvalgets II betænkning*

Fælles holdning (EF) Nr. 4/2008 fastlagt af Rådet d. 20. december 2007 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/.../EF af .... Om affald og om ophævelse af visse direktiver, EU-tidende 2008/C 71 E/02  
Henvist til som: *Rådets fælles holdning*

Miljøministeriets samlenotat til Folketingets Europaudvalg, Rådsmøde nr. 2811(miljø) d. 28. juni 2007. RAAD 127075-Bilag 1, 15 juni 2007.  
Henvist til som: *Miljøministeriets samlenotat (2007)*

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald, KOM (2005) 667 endelig, 21. december 2005  
Henvist til som: *Kommissionens forslag*

Kommissionens meddelelse til Rådet, Parlamentet, Europæiske økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Fremme af bæredygtig ressourceudnyttelse: Temastrategi for affaldsforebyggelse og -genanvendelse", KOM (2005) 666, endelig, 21. december 2005

Henvist til som: ”Temastrategi for affaldsforebyggelse og -genanvendelse”

Eurostat 2003: Waste generated and treated in Europe- Data 1990-2001, 17. december 2003

Tilgængelig på:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-55-03-471/EN/KS-55-03-471-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-55-03-471/EN/KS-55-03-471-EN.PDF)

Henvist til som: *Eurostat (2003)*

Kommissionens meddelelse ”På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse” KOM (2003), 301, 27. maj 2003

Henvist til som: ”*På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse*”

Europa-Parlamentet og Rådets afgørelse nr. 1600/2002/EF af 22. juli 2002 om fastlæggelse af Fællesskabets sjette miljøhandlingsprogram, EF-tidende 2002 L 242/1.

Henvist til som: *det 6. miljøhandlingsprogram*

### **Retsakter:**

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og ophævelse af visse direktiver

EU-tidende 2008 L 312/3

Henvist til som: *2008-affaldsrammedirektivet*

Bekendtgørelse nr. 799 af 28. juni 2007 om overførsel af affald

Henvist til som: *import/eksport bekendtgørelsen*

Rådets afgørelse 2006/512/EF af 17. juli 2006 om ændring af afgørelse 1999/468/EF om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen

EU-tidende 2006 L 200/11

Henvist til som: *komitologi afgørelsen*

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald

EU-tidende 2006 L 190/1

Henvist til som: *2006-affaldsforordningen*

Europa Parlamentet og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald

EU-tidende 2006 L 381/24

Henvist til som: *2006-affaldsrammedirektivet*

Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen

EF-Tidende 1999 nr. L 184/23  
Henvist til som: *komitologi afgørelsen*

Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald.  
EF-tidende 1999 L 182/1  
Henvist til som: *deponeringsdirektivet*

Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening  
EF-tidende 1996 L 257/26  
Henvist til som: *IPPC-direktivet*

Kommissionens beslutning 96/550/EF af 24. maj 1996  
EF-tidende 1996 L 135/32  
Henvist til som: *1996-beslutningen*

Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald indenfor, til og fra Det Europæiske Fællesskab  
EF-tidende 1993 L 30/1  
Henvist til som: *1993-affaldsforordningen*

Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald.  
EF-tidende 1991 L 377/20  
Henvist til som: *direktivet om farligt affald*

Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald  
EF-tidende 1991 L 78/32  
Henvist til som: *1991-affaldsrammedirektivet*

Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald  
EF-tidende 1975 L 194/47  
Henvist til som: *1975-affaldsrammedirektivet*

Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald.  
EF-tidende 1975 L 94/23  
Henvist til som: *direktivet om olieaffald*

Traktat af 25 marts 1957 om oprettelse af det Europæiske Fællesskab, som ændret ved Amsterdam-traktaten af 2. oktober 1997 og Nice-traktaten af 26. februar 2001  
EF-tidende 2002 C 325/33  
Henvist til som: *EF-traktaten*



**Domme:**

SITA EcoService Nederland BV, tidligere Verol Recycling Limburg BV mod Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 3. april 2003

Nr. C-116/01

Samling af Afgørelser 2003 s. I-02969

Henvist til som: *C-116/01 SITA*

Kommissionen mod Luxembourg, 13. februar 2003

Nr. C-458/00

Samling af Afgørelser 2003 s. I-01553

Henvist til som: *C-458/00 Luxembourg*

Kommissionen mod Tyskland, 13. februar 2003

Nr. C-228/00

Samling af Afgørelser 2003 s. I-014339

Henvist til som: *C-228/00 Tyskland*

Abfall Service AG (ASA) mod Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, 27. februar 2002

Nr. C-6/00

Samling af Afgørelser 2002 s. I-01961

Henvist til som: *C-6/00 ASA*

DaimlerChrysler AG mod Land Baden-Württemberg, 13. december 2001

Nr. C-324/99

Samling af Afgørelser 2001 s. I-09897

Henvist til som: *C-324/99 DaimlerChrysler*

Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) mod Københavns Kommune, 23. maj 2000

Nr. C-209/98

Samling af Afgørelser 2000 s. I-03743

Henvist til som: *C-209/98 Sydhavnen Sten og Grus*

Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl. mod Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 25. juni 1998

Nr. C-203/96

Samling af Afgørelser 1998 s. I-04075

Henvist til som: *C-203/96 Dusseldorp*

Straffesager mod Euro Tombesi og Adino Tombesi (C-304/94), Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi m.fl. (C-342/94) og Anselmo Savini (C-224/95), 25. juni 1997

Nr. C-304/94, 330/94, 342/94 og 224/95

Samling af Afgørelser 1997 s. I-03561

Henvist til som: *Tombesi*

Kommissionen mod Rådet, 17. marts 1993  
Nr. C-155/91  
Samling af afgørelser 1993 s. I-00939  
Henvist til som: *C-155/91 Kommissionen mod Rådet*

Kommissionen mod Belgien, 9. juni 1992  
Nr. C-2/90  
Samling af Afgørelser 1992 s. I-04431  
Henvist til som: *C-2/90 Vallonien*

**Anvendte internetsider:**

Videncenter for affald: [www.affaldsinfo.dk](http://www.affaldsinfo.dk)

## Bilag 1

### Forbrænding i 2005

		Mængde (1000 ton)	Andel (%)
Husholdningsaffald	Dagrenovation	1.467	47
	Storskrald	412	13
	Andet	47	1
Erhvervsaffald	Service	833	27
	Industri	268	9
	Bygge- og anlæg	106	3
	Andet	2	0
I alt		3.135	100

Tabellen er gengivet fra:

”Miljøvurdering af affaldsforbrænding og alternativer” s. 34

(Jacob Møller Thilde Fruergaard, Christian Riber, Thomas Astrup, og Thomas Højlund Christensen) DTU Miljø, Institut for Vand og Miljøteknologi Danmarks Tekniske Universitet

Tabellen bygger på Affaldsstatistik 2006, Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 2 2008 s. 46 (denne er vedlagt som bilag 2)

## Bilag 2

Tabel A2. Affaldsproduktionen i Danmark i 2004, 2005 og 2006 samt sigtelinier for 2008 opgjort på kilde og behandlingsform. Angivet i 1000 tons og 1 %.

Kode	Genereltalskole						Forkæmbelig						Dyrkning						Særlig behandling						Opbejling						
	2004		2005		2006		2004		2005		2006		2004		2005		2006		2004		2005		2006		2004		2005		2006		
	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	
HELE LANDET	1.016	32	1.077	33	1.080	35	1.026	58	1.001	56	1.001	56	1.024	58	1.022	58	1.022	58	1.024	58	1.022	58	1.022	58	1.024	58	1.022	58	1.022	58	
Multideltager	211	12	233	14	226	13	207	13	1.470	87	1.476	86	90	11	12	1	13	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Degraderet	88	14	97	12	76	10	25	369	54	412	52	405	50	132	19	165	21	159	21	25	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	
Svovelfuld	495	59	557	69	592	69	95	0	0	0	0	0	0	5	1	5	1	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Emballeruffald	84	100	96	100	85	100	71	0	0	0	0	0	71	0	0	0	0	0	0	71	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Alkohol	130	65	97	56	97	62	41	21	47	27	30	59	17	8	21	12	20	13	5	2	5	3	6	4	7	3	7	4	4	3	
Søsnik	807	44	825	46	905	46	505	47	833	45	879	45	45	140	8	152	8	151	8	5	3	0	3	0	3	0	23	1	28	2	
Industri	1.111	60	1.196	65	1.261	65	65	278	15	268	14	278	14	20	462	24	352	19	375	19	15	7	0	8	0	9	0	9	0	27	1
Bygget og anlæg	4.231	94	4.943	94	5.801	95	96	81	2	106	2	88	1	2	172	4	208	4	204	3	8	0	0	0	0	0	0	0	11	0	
Rensningsanlæg	440	54	442	54	458	54	338	41	339	42	338	41	45	42	5	35	4	39	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Kulfyldte kærthæver	1.134	96	1.053	97	1.284	98	90	0	0	0	0	0	0	0	46	4	28	3	31	2	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Andet	3	24	3	31	4	37	5	34	2	17	0	2	6	42	6	51	6	61	6	61	6	61	6	61	6	61	6	61	6	61	
Total	8.746	85	9.545	87	10.768	70	69	3.437	26	3.473	24	3.489	23	26	1.024	8	983	7	1.002	6	9	18	0	19	0	19	0	19	1	18	

Kilde: ISAG indberetninger, Regeringens Affaldsstrategi 2005-2008, Danisco, Garvningstilindustrien og andre større skrotbehandlere indberetning til Miljøstyrelsen om slam til udbringning på landbrugjord m.v. og afbrænding af slam på stamtørbrenningsanlæg (tal vedrørende 2001). Affaldsmængden fra rensningsanlæg er inkl. ristenfor og sand \*) Der henvises til emballageselskatternes vedrørende målsætninger for behandling af emballage affald.

Tabel A3. Affaldsproduktion i Danmark i 2003, 2004 og 2005 opgjort på affaldstype og behandlingsform. Angivet i tons og 1 %.

Kode	Genereltalskole						Forkæmbelig						Dyrkning						Særlig behandling						Opbejling					
	2004		2005		2006		2004		2005		2006		2004		2005		2006		2004		2005		2006		2004		2005		2006	
	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%
HELE LANDET	1.670	72	1.595	74	1.824	77	341	15	339	15	336	14	314	13	217	10	219	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alkohol	96	14	98	12	76	10	369	54	412	52	405	50	132	19	165	21	159	21	25	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Degraderet	664	97	726	99	766	99	1	0	1	0	1	0	20	3	10	1	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emballeruffald	5.838	78	5.956	80	7.534	82	1.069	15	1.069	13	1.050	11	465	6	479	6	503	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Færdigt affald	50	20	22	10	55	21	95	38	83	38	85	33	92	36	97	45	100	39	15	6	17	8	18	7	0	0	0	0	0	0
Sygehusaffald	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emballeruffald	192	99	256	100	262	99	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ikke spjætt	0	0	2	28	5	48	4	90	5	71	5	61	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	8.746	85	9.545	87	10.768	70	3.437	26	3.473	24	3.489	23	26	1.024	8	983	7	1.002	6	9	18	0	19	0	19	0	19	1	18	

Kilde: ISAG indberetninger, Regeringens Affaldsstrategi 2005-2008, Danisco, Garvningstilindustrien og andre større skrotbehandlere indberetning til Miljøstyrelsen om slam til udbringning på landbrugjord m.v. og afbrænding af slam på stamtørbrenningsanlæg (tal vedrørende 2001). Affaldsmængden fra rensningsanlæg er inkl. ristenfor og sand

### Bilag 3

<b>C&amp;DW Arisings and Recycling</b>			
<b>Member State</b>	<b>'Core' C&amp;DW Arisings (in tonnes, rounded)</b>	<b>% Re-Used or Recycled</b>	<b>% Incinerated or Landfilled</b>
Germany	59	17	83
UK	30	45	55
France	24	15	85
Italy	20	9	91
Spain	13	<5	>95
Netherlands	11	90	10
Belgium	7	87	13
Austria	5	41	59
Portugal	3	<5	>95
Denmark	3	81	19
Greece	2	<5	>95
Sweden	2	21	79
Finland	1	45	55
Ireland	1	<5	>95
Luxembourg	0	n/a	n/a
EU-15	180	28	72

Source: Annex 5

Tabellen er gengivet fra:

Task Gruppe 3's rapport af 5. september 2001: "Bygge og nedrivningsaffald". Denne var nedsat som en del af den arbejdsgruppe, der blev nedsat i 1999 for bæredygtigt byggeri. Tabellen bygger på: Symonds, 1999. Construction and Demolition Waste Management practices, and their economic impacts. Report to DG XI, European Commission.

Tilgængelig på:

<http://ec.europa.eu/enterprise/construction/suscon/tgs/tg3/demfin.htm>

## Bilag 4

