



NOTAT

Affald og Data
J.nr. 2025 - 37089
Ref. jesje, malni, chhau, sarpo
Den 23. maj 2025

Bidrag til beslutningsgrundlag vedr. forbedring af regler og praksis omkring jordflytninger

Problemstilling

Miljøstyrelsen er gjort bekendt med flere eksempler på, at der er udfordringer med efterlevelse af regler for håndtering af jord. Disse indikationer kommer både fra medieproduktioner, som TV2-dokumentaren "Den Sorte Svane", fra kommunerne og fra branchen selv. På den baggrund er der blevet nedsat en arbejdsgruppe mellem KL, Miljøstyrelsen og en række kommuner, der har haft til opgave at identificere konkrete udfordringer i forbindelse med jordflytninger, samt identificere mulige løsninger herpå (herefter "arbejdsgruppen").

Miljøstyrelsen har samlet et udvalg af de væsentligste forslag til handlinger og ændringer, der kan øge opdagelsesgraden ved svindel og adressere øget sporbarhed, skærpet kontrol og ensartet praksis.

I det følgende beskrives resultatet af arbejdet. Initiativerne "jord som ressource", "forbud mod udlægning af jord i sårbare grundvandsdannede områder" samt initiativet om håndhævelse og bødestrafte har ikke været konkret drøftet i arbejdsgruppen. Det er initiativer, der er foreslået af henholdsvis Miljøstyrelsen og Miljø- og Ligestillingsministeriets departement på baggrund af sager om svindel med jord og dialog med relevante aktører samt branchen.

Baggrund

I Danmark flyttes der årligt store mængder jord. Den jord, der flyttes, er typisk overskudsjord i forbindelse med bygge- og anlægsarbejde, men kan også stamme fra oprensning af forurenede grunde. Jorden omfatter derfor både ren jord, lettere forurenede jord og kraftigt forurenede jord. Størstedelen af den jord, der flyttes, vil typisk være ren eller lettere forurenede¹.

Regulering og flytning af jord

Jordflytningsområdet i Danmark reguleres gennem jordflytningsbekendtgørelsen, men tilsynet med området har altid været et tillidsbaseret system, som i højere grad er baseret på dialog og samarbejde end kontrol og sanktioner. Dette giver branchen en stor grad af frihed.

Flytning af jord skal anmeldes til kommunen, hvis flytningen omfatter forurenede jord, jord fra kortlagte arealer, jord fra områdeklassificerede arealer, jord fra offentlig vej samt jord fra godkendte jordmodtageanlæg.

¹ <https://www.regionh.dk/klima-og-miljoe/raastoffer/Publikationer-om-raastoffer/Documents/Rapport%20-%20Analyse%20af%20jordstr%C3%B8mme,%20september%202024.PDF>

Kommunerne har i dag ikke et fælles IT-system til håndtering af anmeldelser om flytning af jord. Forskellige private aktører har udviklet IT-systemer, der kan håndtere anmeldelser af jord, som hovedparten af kommunerne anvender. I og med at der er tale om forskellige systemer, der ikke kommunikerer med hinanden, og da ikke alle kommuner anvender IT-systemerne, er det svært for kommunerne at følge jordstrømmene, når jord flyttes på tværs af kommunegrænser.

I 2017 gennemførte Miljøstyrelsen en jordstrømsanalyse, hvor der bl.a. blev set på, hvor store mængder jord der flyttes i Danmark. Analysen viste, at der på landsplan anmeldes flytning af 10-12 mio. ton jord årligt. De seneste tal fra Miljøstyrelsens Affaldsdatabaser viser, at der i 2023 er håndteret ca. 9 mio. ton jord, fordelt på ca. 3 mio. ton forurenede jord og ca. 6 mio. ton uforurenede jord. De 9 mio. ton jord, der er håndteret i 2023, inkluderer alene den jord, der er håndteret som affald. Derudover flyttes en ukendt mængde jord, som ikke er anmeldeligt, og derfor vil det reelle tal være væsentligt højere. Da der fortsat er høj byggeaktivitet i Danmark, tyder det ikke på, at mængden af jord, der flyttes, skulle være faldende.

Miljøstyrelsen har i maj 2025 igangsat en ny jordstrømsanalyse. Denne analyse skal være med til at belyse, hvor store mængder jord der samlet set flyttes i Danmark, hvor jorden ender, og hvor meget jord der forventes flyttet i de kommende år. Analysen forventes færdiggjort ultimo november 2025.

Miljøstyrelsen har, med baggrund i samarbejdet i arbejdsgruppen for jord, peget på to overordnede hovedudfordringer:

- Øget sporbarhed
- Skærpet kontrol og ensartet praksis

Ud over initiativerne i arbejdsgruppen er Miljø- og Ligestillingsministeriet i samarbejde med Justitsministeriet, Rigspolitiet og Rigsadvokaten ved at se på den tredje hovedudfordring:

- Øget fokus på håndhævelse og bødestrafte

I det følgende notat skitseres initiativer, der udspringer af arbejdsgruppen og input fra branchen (ARI, Danske Vandværker, Eurofins, forskere og Miljø- og Ligestillingsministeriet), og som er yderligere kvalificeret af Miljøstyrelsen.

Øget sporbarhed

En identificeret udfordring på området er, at der overordnet mangler gennemsigtighed og sporbarhed, hvilket giver myndighederne (kommunerne og politiet) udfordringer med at følge jordstrømmene og håndhæve reglerne med deraf følgende risiko for snyd og omgåelse af reglerne.

Al jord skal anmeldes til kommunen

I dag skal alene flytning af jord, der på grund af menneskelig påvirkning kan have skadelig virkning på natur, miljø og menneskers sundhed, anmeldes til kommunen. Det kan konstateres, at der i dag i flere tilfælde flyttes store mængder jord fx fra landzonen, som ikke er anmeldeligt og derfor ikke anmeldes til kommunen. Dette vanskeliggør muligheden for, at følge og kontrollere alle jordstrømmene. For at øge sporbarheden og skabe et bedre overblik over jordstrømme, kan reglerne ændres, så al jord fremadrettet skal anmeldes. Dette vil kræve en lovændring.

Miljøstyrelsen har igangsat en jordstrømsanalyse. Denne analyse vil danne grundlag for at kunne vurdere de nærmere konsekvenser ved at indføre krav om, at al jord skal anmeldes, da analysen vil give estimater for, hvor meget jord der i alt flyttes i Danmark.

Udvikling af en fælles IT-løsning

Data om jordflytninger håndteres i dag i forskellige systemer. Data om oprindelse, analyser og transport håndteres i dag i forskellige IT-systemer uden fælles datastandarder. Dette medfører, at sporbarheden og muligheden for at følge jordstrømmene på tværs af kommuner er vanskelig. Det er desuden svært at skabe et samlet overblik og sikre en optimal videndeling på tværs af værdikæden, som består af forskellige aktører (kommuner, transportører, rådgivere og modtageanlæg).

Regeringen har i samarbejde med regionerne og kommunerne besluttet at igangsætte arbejdet med et fælles offentligt it-system, der skal skabe overblik over byggeaffald og jordflytninger og dermed gøre det nemmere for kommunerne at opdage fejl og svindel med forurenede jord. Der afsættes 17,6 mio. kr. i perioden 2026-2029 til projektet. Ved at samle informationerne om jordflytningen ét sted og anvende ensartede datastandarder styrkes både datakvalitet og gennemsigtighed, hvilket danner grundlag for bedre og mere ensartede beslutninger – lokalt såvel som nationalt.

Udviklingen af en IT-løsning vil skulle ske i etaper over en periode på ca. fire år. Hvor første etape tager afsæt i en grundig kortlægning af behov og udfordringer hos kommuner og branchen generelt. På den baggrund defineres en løsning, der bygger på fælles forståelse af udfordringerne og en løsning, der bedst afdækker dette. Næste etape er selve udviklingen af løsningen, og dette bør ske med fokus på sporbarhed og effektiv datadeling mellem aktørerne. Den sidste etape er den varige drift af systemet, som er udover selve udviklingsprojektet.

Skærpet kontrol og ensartet praksis

En identificeret udfordring er, at der er forskellig praksis i kommunerne, så branchen oplever, at der ikke stilles de samme krav alle steder, ligesom der er identificeret et behov for skærpet kontrol med reglerne.

Øgede krav til anmeldelsen

Kvaliteten af de anmeldelser, der indsendes, er ofte utilstrækkelig. Kommunerne oplever, at anmeldelser om jordflytninger mangler væsentlige oplysninger, som fx hvor og hvordan jordprøver er udtaget. Uden disse oplysninger er det vanskeligt for kommunerne at vurdere, om jordprøverne er udtaget repræsentativt, og om analyserne er pålidelige. Det medfører behov for supplerende sagsbehandling, som forsinker processen. For at tydeliggøre kravene til ansøgere og lette kommunernes sagsbehandling og derved sikre en mere ensartet og pålidelig dokumentation af jordflytninger, kan jordflytningsbekendtgørelsens udbygges med konkrete krav om mere detaljerede oplysninger om prøvetagningen og analyserne.

Anvendelse af jord

Der kan igangsættes et projekt, hvor Miljøstyrelsen og relevante myndigheder skal vurdere muligheden for klarere regler og vejledning om regler, der har fokus på høj miljøbeskyttelse og korrekt anvendelse af jord, med hensyntagen til, at der skal ske effektiv regulering, så der undgås unødigt bureaukrati.

Derudover kan der udvikles kriterier, som kommunerne kan bruge i deres tilladelser, som bedre beskytter grundvand og miljø end de nuværende, ved at tilpasse kravene til jordens anvendelse og de lokale miljøforhold. Ved at udvikle klare regler, vejledninger og kriterier tilpasses kravene bedre til jordens faktiske anvendelse og de lokale miljøforhold, hvilket mindsker risikoen for miljøet. Samtidig kan sagsbehandlingen gøres lettere for kommunerne og skabe større gennemsigtighed i anvendelsen af jord.

Initiativet vil kræve en forudgående og omfattende analyse, for der kan træffes beslutninger om nye regler for anvendelsen af jord.

Forbud mod udlægning af jord i sårbare grundvandsdannende områder

Inden for initiativet "anvendelsen af jord" i sårbare vandindvindingsområder er der et særligt vidensbehov i forhold til, hvordan miljøfremmede stoffer, som kan udvaskes fra jord, påvirker drikkevandsforsyningen. Derfor er fokus i initiativet særligt rettet mod at udvikle en ramme for anvendelsen af jord, der udlægges i netop disse sårbare områder, men vil forventeligt kunne anvendes bredere og forud for en evt. rammesætning. Den viden, der fremkommer i projektet vil kunne danne grundlag for, at myndighederne kan fastsætte krav til både anvendelse, mængder, grænseværdier og analysekrav, hvis jord ønskes udlagt i sårbare vandindvindingsområder.

Danske Vandværker har foreslået et forbud mod udlægning af jord i grundvandsparker og BNBO. Initiativet vil ifølge Danske Vandværker have en positiv effekt på beskyttelsen af drikkevandet ved at reducere risikoen for forurening fra miljøfarlige stoffer, der kan udvaskes fra udlagt jord i sårbare grundvandsområder. Initiativet er så omfattende, at det foreslås set som et projekt.

Der udarbejdes i efteråret 2025 en endelig beskrivelse af forskningsprojektet. Der er afsat midler til forskningsprojektet i 2026-2027. Den endelige økonomiske ramme fastsættes endeligt i efteråret 2025, når rammerne for forskningsprojektet forelægger. Forskningsprojektet skal belyse miljøeffekter og på den baggrund samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser ved at forbyde eller regulere udlægning af jord i sårbare grundvandsdannende områder. På baggrund af denne viden kan der træffes beslutning om passende rammer, der kan spænde fra et fuldstændigt forbud til fastsatte krav for jordudlægning med indhold af miljøfarlige stoffer. Implementeringen kan kræve ændringer i lovgivningen.

Tilføjelse af kulbrinter til jordflytningsbekendtgørelsen

På nuværende tidspunkt foreligger der ikke en ensartet praksis for kategorisering af jord, der flyttes, ligesom kvaliteten af den tilhørende prøvetagning er varierende. Ifølge jordflytningsbekendtgørelsen påhviler det den enkelte kommune at fastsætte krav til, hvilke analyser der skal udføres på den jord, der flyttes. Den manglende fastsættelse af forureningskategorier for kulbrinter (olieprodukter) i jordflytningsbekendtgørelsen medfører, at kommunerne selv må foretage en individuel kategorisering af forureningsgraden for jord med kulbrinteindhold. Da kulbrinteforurening omfatter en stor del af den jord, der flyttes, skaber dette en usikkerhed og inkonsistens i sagsbehandlingen.

Jordflytningsbekendtgørelsen stiller krav om analyse for kulbrinter (olieprodukter) i diffus forurennet jord, men indeholder ikke kriterier for kategorisering af jord med kulbrinter. Dette overlades i dag til kommunerne. Da stort set al flyttet jord i byområder analyseres for kulbrinter, kan en tilføjelse af kulbrinter til kategoriseringskriterierne i jordflytningsbekendtgørelsen være med til at ensrette praksis. Dette kræver en opdatering af kategorierne for forurennet jord i jordflytningsbekendtgørelsen. Kommunerne foretager allerede en kategorisering af jorden, hvori kulbrinter indgår som en integreret del.

Certificering eller akkreditering af prøvetager

Et muligt tiltag, som kan hjælpe med at løfte fagligheden af prøvetager, er indførelse enten af en certificeringsordning eller en akkrediteringsordning.

Ved en akkrediteringsordning vil prøvetagning skulle udføres af en akkrediteret virksomhed, som er akkrediteret til prøvetagning af jord. Det vil være DANAK, Den Danske Akkrediteringsfond, der udsteder en akkreditering til de virksomheder, som skal akkrediteres til prøvetagning.

Et mindre omkostningstungt alternativ vil være, at der indføres krav i bekendtgørelsen om, at jordprøver altid udtages af en person, som har opnået en certificering til prøvetagning. Her vil prøvetagning kunne udføres af en person, som har opnået en certificering. Certificeringsorganet skal være akkrediteret til dette af DANAK. Akkreditering gives til virksomheder, mens certificering omfatter enkeltpersoner og certificering er derfor mindre ressourcekrævende. Derudover er det overvejet, om en uvildig trediepart kan kontrollere korrekt udførelse af prøvetagning og prøvernes placering.

En sådan ordning kan bidrage til en mere korrekt og ensartet prøvetagning, hvilket kan være med til at øge sikkerheden for, at de udtagne prøver er repræsentative for den pågældende jord.

Udsigten til eventuelt tab af akkreditering eller certificering ved ikke at overholde reglerne kan have en præventiv effekt og dermed mindske risikoen for snyd med prøvetagning. Dette vil dog kræve indførelsen af en sanktionsmulighed, idet sådanne regler ikke eksisterer i dag. Indførelsen af krav om akkrediteret eller personcertificeret prøvetagning kan føre til kapacitetsproblemer og forsinkelser, hvis kvalificerede aktører er for få. Kravet om uvildige tredjepartsaktører kan sikre objektivitet. Der kan være uklarhed om, hvilke krav denne aktør skal overholde. Dette skal holdes oppe imod den umiddelbare vurdering af, at det er udbredt praksis – især for større bygge- og anlægsprojekter -, at jordprøver udtages af miljørådgivere, og at disse forventes at udføre opgaver under ansvar og med uafhængighedskrav.

Prøvetagningsstrategi

Hvis der er et ønske om at sikre ensartet og repræsentativ prøvetagning af jord kan en mulig løsning være, at der gennemføres en analyse af gældende metoder og praksis. På baggrund heraf kan der udarbejdes en opdatering af jordflytningsbekendtgørelsen med præcise krav til prøveudtagning, herunder prøvetype, antal, placering samt krav til mærkning og dokumentation.

Initiativet kan bidrage til at sikre en mere repræsentativ og ensartethed i prøvetagningen af jord.

En ensretning af procedurer for prøvetagning kan endvidere være med til at fremme ensartethed og præcision i analyseresultaterne, hvilket understøtter udarbejdelsen af pålidelige og sammenlignelige data. En klar, standardiseret og dokumenteret proces kan desuden styrke tilliden til prøvetagningsresultater blandt både borgere og relevante myndigheder.

Give modtagekommunen mulighed for at kræve yderligere dokumentation

I de gældende regler har modtagekommunen ikke mulighed for at bede om yderligere oplysninger i anmeldelsen, da det forudsættes, at kommunen, hvor jorden opgraves, har anmodet om alle de nødvendige oplysninger. Modtagekommunen har kun mulighed for at gøre indsigelse mod anmeldelsen, hvis de ikke er tilfredse med de oplysninger, der blev fremsendt. Her vil jordforureningsloven potentielt skulle ændres, så modtagekommunen kan anmode om yderligere oplysninger.

Risikoen for dobbeltregulering skal granskes før indførelsen af forslaget, da modtagekommunen i dag har mulighed for at stille krav til dokumentation i tilladelser eller godkendelser til anvendelse af jorden.

Begrænse ansvar til en enkelt aktør på markedet

På nuværende tidspunkt kan det aftales mellem parterne, hvem der har ansvaret for selve flytningen af jorden, og dermed hvem der er ansvarlig for at anmelde jorden til kommunen.

Med henblik på, at kommunerne nemmere kan håndhæve reglerne, kan det i jordflytningsbekendtgørelsen begrænses, hvilken aktør der har ansvaret for at sikre, at der sker en korrekt jordanmeldelse til kommunen. Initiativet vil potentielt kræve en ændring af

jordforureningsloven, da jordforureningslovens lovbemærkninger forudsætter, at det skal være personen, der flytter jorden, som har ansvaret for at anmelde jordflytningen til kommunen.

Fjerne undtagelsen om at modtagekommuner ikke skal orienteres ved aflevering af jord til modtageanlæg

På nuværende tidspunkt skal modtagekommunen ikke orienteres om anmeldelsen af jord, hvis jorden flyttes til et godkendt modtageanlæg i kommunen. Modtagekommunen har derfor ikke mulighed for at spore, hvor jorden på modtageanlægget kommer fra.

For at imødekomme denne problemstilling, kan undtagelsen om, at modtagekommunen ikke skal orienteres ved flytning af jord til et modtageanlæg, slettes. Derved får modtagekommunen at vide, hvis der flyttes jord til et modtageanlæg i deres kommune.

Jord som ressource

Initiativet vil øge forståelsen for, hvordan jord kan udnyttes bedre lokalt og som erstatning for primære råstoffer. Det kan konstateres, at der flyttes store mængder jord i Danmark, både lokalt og på tværs af kommunegrænser. I Danmark ses ind i en mangel på råstoffer. Jord bør i den sammenhæng i højere grad ses som en ressource, så jord bl.a. kan anvendes i nyttiggørelsesprojekter fremfor kun at blive bortskaffet.

Der kan gennemføres et tværgående projekt, der skal sikre grundlaget for at udarbejde en strategi for anvendelse af jord som ressource i Danmark. Her vil man kortlægge barrierer og muligheder for at bruge jord som erstatning for primære råstoffer og udvikle et idekatalog til øget genanvendelse. Projektet skal inddrage relevante ministerier og styrelser for at sikre effektive løsninger.

Øget fokus på håndhævelse og bødestrafte

For at mindske incitamentet til snyd med håndtering af jord og bygge- og anlægsaffald ses på muligheden for at skærpe bødestrafte og derved afskrække aktører på markedet fra at overtræde reglerne.

Miljø- og Ligestillingsministeriet har afholdt møde med Rigsadvokaten og Rigspolitiet om, hvad praksis for straf er i dag. På den baggrund igangsættes en kortlægning af praksis for bøder med bidrag fra kommuner og politi. På baggrund af denne kortlægning vil Miljø- og Ligestillingsministeriet beslutte om og evt. hvordan strafniveauet bør skærpes, f.eks. ved at indsætte bødekatalog i bemærkninger til jordforureningsloven.

Særligt vil der være fokus på muligheden for lovforslag med bødekatalog (og evt. højere straffe), øget vejledning til kommunerne om håndhævelse og straf (hjælp til kommunerne frem mod lovændring) samt udbredelse af best-practices for håndhævelse i kommunerne.

Manglende efterlevelse af regler for håndtering af jord, har været drivende for at styrke sporbarheden af jord og skærpe kontrol for at mindske incitamentet til snyd. Derfor er der i nedenstående tabel 1 oplistet en kvalitativ vurdering af effekten på at mindske omgåelsen af reglerne. Vurderingen er lavet på baggrund af erfaringer på områderne og dialogen i arbejdsgrupperne samt møder med KL, eksperter og branchen.

Initiativ	Effekt på omgåelse af regler	Erhvervsøkonomiske konsekvenser ³
Al jord skal anmeldes til kommunen	Mellem	Høj
Udvikling af en fælles IT-løsning	Høj	Lav
Øgede krav til anmeldelsen	Mellem	Lav-mellem
Anvendelse af jord	Lav ¹	Høj
Forbud mod udlægning af jord i sårbare grundvandsdannede områder - vidensprojekt	Mellem	Mellem-høj
Tilføjelse af kulbrinter til jordflytningsbekendtgørelsen	Lav	Lav
Certificering eller akkreditering af prøvetager	Lav-høj ²	Høj
Prøvetagningsstrategi	Lav	Mellem
Give modtagekommunen mulighed for at kræve yderligere dokumentation	Lav	Mellem
Begrænse ansvar til en enkelt aktør på markedet	Høj	Lav
Fjerne undtagelsen om at modtagekommuner ikke skal orienteres ved aflevering af jord til modtageanlæg	Mellem	Lav
Jord som ressource	Mellem	Lav
Øget fokus på håndhævelse og bødestrafte	Høj	Lav

Tabel 1: Initiativernes effekt omgåelsen af regler og mindske incitamentet for snyd. Tabellen har ikke været en del af dialogen med KL i forbindelse med arbejdsgrupperne mellem KL, kommunerne og Miljøstyrelsen. Effekt og konsekvenser opgøres i lav, mellem, høj.

¹Initiativet indeholder et projekt, der skal belyse, hvordan Miljøstyrelsen og andre relevante regeludstedere kan, indføre klare regler og vejledninger, sikre høj miljøbeskyttelse, tydeliggøre opdeling af regler og rammer for flytning og anvendelse af jord, samt lave tydelige regler og bl.a. mindske incitamentet til snyd i håndtering og anvendelse af jord.

²Afhænger af, om der kan indføres sanktionsmuligheder. Initiativet om håndhævelse og bødestrafte ser bredt på at mindske incitamenter for snyd.

³De erhvervsøkonomiske konsekvenser er baseret på et ukonsolideret skøn, udarbejdet med afsæt i Miljøstyrelsens erfaringer og branchekendskab.