

Til: Dorthe Bartholin Bech (dorba@mst.dk)
Fra: Lisa Bizzarro (libiz@mim.dk)
Titel: SV: Bidrag til projektorganisering af projekt "jordhåndtering og svindel med jord"
Sendt: 03-02-2025 08:31
Bilag: Bilag 2 Notat omkring udfordringer på jordflytningsomr.docx; Bilag 1 Notat - Besvarelse af bestilling om konsekvensanalyse abefalinger 124 Regelforum.docx;

Kære Dorthe

Jeg blev pludselig usikker på, om I havde fået de to bilag, der henvises til i nedenstående.
De er vedhæftet i denne mail for en sikkerheds skyld.

Venlig hilsen

Lisa Bizzarro
Fuldmægtig | Bæredygtigt Miljø og Produktion
+45 20 49 17 07 | +45 20 49 17 07 | libiz@mim.dk

Miljø- og Ligestillingsministeriet
Departementet | Frederiksholms Kanal 26 | 1220 København K | Tlf. +45 38 14 21 42 | mim@mim.dk | www.mim.dk
[Facebook](#) | [Twitter](#) | [Instagram](#) | [LinkedIn](#) | [Youtube](#) | [Privatlivspolitik](#)

Fra: Lisa Bizzarro
Sendt: 21. januar 2025 10:48
Til: Dorthe Bartholin Bech <dorba@mst.dk>
Cc: Helle Okholm <heokh@mim.dk>; Lars Hald <lahal@mim.dk>; Mikkel Dam Schwartz <midsc@mim.dk>
Emne: Bidrag til projektorganisering af projekt "jordhåndtering og svindel med jord"

Kære Dorthe

Som vi talte om i telefonen i går, har Mikkel og Anne talt om, at det vil være gavnligt at lave en egentlig organisering omkring "projekt jordhåndtering og svindel med jord" og få lavet en egentlig opstartsprojektplan/styreredskab for arbejdet. Der har været talt om, at Anne og vores AC, Martin Hansen kan indgå i styregruppen.

Vi har i dep talt om en inddeling i tre faser, som I kan bruge og supplere med temaer og problemstillinger, som I har mødt i jeres dialog og arbejde med jordhåndtering.

Vores tanker om en projektinddeling i tre faser er oplistet nedenfor og I kan bruges som udgangspunkt og finpudsning ud fra jeres viden om arbejdet:

1. **Vejledende udtalelse** om eksisterende regler (Kan sendes som udkast orienteringssag til ministeren inden officiel udsendelse)
FRIST ultimo januar 2025 – i gang

Som vi forstår det, mangler der fortsat **planlægning af kommunikation** og vidensdeling om vejledende udtalelse om regler for håndtering af jord. F.eks. 2*webinar med KL, DI og LF + kommunikationsindsats koordineres med samme organisationer om at formidle den vejledende udtalelse via aktørers egne kommunikationskanaler el. andet.

2. Fagligt **beslutningsgrundlag** med en detaljeret vurdering af konsekvenser (se kommentarer i bilag 1-2).
 - kortlægning af barrierer for udarbejdelse af et fagligt beslutningsgrundlag
 - kortlægning af områder, hvor der skal tilvejebringes mere viden for at få et solidt beslutningsgrundlag
 - muligheden for at skærpe bødeniveauer
 - muligheden for et fælleskommunalt digitalt anmeldesystem inkl. milepæle, som indgår for forskellige indspil (fx FODS / FFL26)
 - certificeringsordning
 - spørgsmål om GPS eller anden tracking
 - andre spørgsmål som har været oppe

FRIST primo juni 2025

I den forbindelse bedes Miljøstyrelsen uddybe de tidligere fremsendte svar på bestillinger (bilag 1-2) med de

bedst mulige og detaljerede vurderinger af konsekvenser for miljøet, skøn over udgifter relateret til identificerede løsninger på udfordringer på jordhåndteringsområdet samt administrative omkostninger. I de tilfælde, hvor der mangler viden for at tilvejebringe et grundigt, fagligt beslutningsgrundlag bedes Miljøstyrelsen beskrive muligheder for at afdække manglende viden og lave udkast til en analyse, der kan udarbejdes af eksterne konsulenter. Se endvidere kommentarer i bilag 1-2.

Afsøgning af muligheder for **finansiering** af projekt under fase 3.

3. **Ekstern analyse** af konsekvenser og tilvejebringelse af manglende viden, der er behov for, for at udarbejde et solidt, fagligt beslutningsgrundlag. Analysen skal rumme konsekvenserne af, at alt jord skal anmeldes, der ud fra vores viden anses for at være den mest vidtgående ændring.

FRIST august 2025 for igangsættelse af eksterne konsulentvurderinger

Analysen forventes at skulle udarbejdes under det danske EU-formandskab i efteråret 2025. Timingen for analysen i efteråret 2025 vil spille sammen med initiativer for jord under PFAS-handlingsplanen, da det nødvendige vidensgrundlag for håndtering PFAS i jord påvirket af diffus forurening og behovet for grænseværdier og analysekrav for PFAS i jord forventes at foreligge i slutningen af 2025.

Venlig hilsen

Lisa Bizzarro

Fuldmægtig | Bæredygtigt Miljø og Produktion
+45 20 49 17 07 | +45 20 49 17 07 | libiz@mim.dk

Miljø- og Ligestillingsministeriet

Departementet | Frederiksholms Kanal 26 | 1220 København K | Tlf. +45 38 14 21 42 | mim@mim.dk | www.mim.dk
[Facebook](#) | [Twitter](#) | [Instagram](#) | [LinkedIn](#) | [Youtube](#) | [Privatlivspolitik](#)

NOTAT



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Affald og Data
J.nr. 2024 - 89019
Ref. jesje
Den 15. november 2024

Overordnede udfordringer med svindel med jord

Problemstilling

Miljøstyrelsen er af departementet blevet bedt om at udarbejde et kort notat med en overordnet beskrivelse af udfordringerne med svindel med jord, og de regler, som kommunerne administrerer flytning og anvendelse af jord efter.

Notatet er suppleret med tilsvarende udfordringer på bygge- og anlægsaffaldsområdet, da mange af udfordringerne på de to områder er ens.

Der er behov for et fyldestgørende fagligt grundlag, der skal lægge til grund for fremtidige politiske beslutninger om ændringer indenfor jordhåndteringsområdet for at imødekomme udfordringer på området. Derfor ønskes en mere detaljeret analyse af de miljømæssige og administrative konsekvenser af at indføre løsninger på de udfordringer der identificeres. Miljøstyrelsen bedes også vurdere, hvilken løsning, der fagligt anbefales på hver af udfordringer og hvad der skal iværksætte for at foretage ændringerne. Se kommentarer nedenfor under de enkelte afsnit. Miljøstyrelsen bedes vurdere, hvordan effekten af forskellige løsningsmuligheder for incitamentet for svindel med jord.

Hvor Miljøstyrelsen vurderer, at der mangler viden for at lave en nærmere uddybning af de miljømæssige og administrative konsekvenser af eventuelle ændringer for aktører på jordhåndteringsområdet, bedes Miljøstyrelsen beskrive, hvilke barrierer, der er for at lave grunde analyser og beskrive den viden der skal tilvejebringes for at kunne udarbejde et fagligt beslutningsgrundlag. Der bedes ligeledes gives forslag til, hvor manglende viden kan indhentes. Analysen af barrierer og løsningsmuligheder skal kunne indgå i en projektbeskrivelse. Materiale kan indgå i en videre analyse, der evt. kan udføres af eksterne konsulenter, såfremt, der findes finansiering hertil.

I november 2024 blev der afholdt møder med diverse aktører på området. På baggrund af referater for møderne bedes miljøstyrelsen vurdere miljømæssige og administrative konsekvenser af de nævnte udfordringer, hvor det ikke allerede fremgår af dette notat. Herunder DI's ønske om rammer for anvendelse af jord, så den administrative bryde lettes og at jord kan genanvendes, hvis den opfylder fastsatte betingelser ved anvendelse til forskellige formål. Det skal vurderes om overordnede rammer og lettelse af administrationen for genanvendelse af jord vil mindske incitamentet til snyd og hvad de miljømæssige risici vil være for at lave en sådan ordning, samt vurdere myndighedernes mulighed for kontrol ved

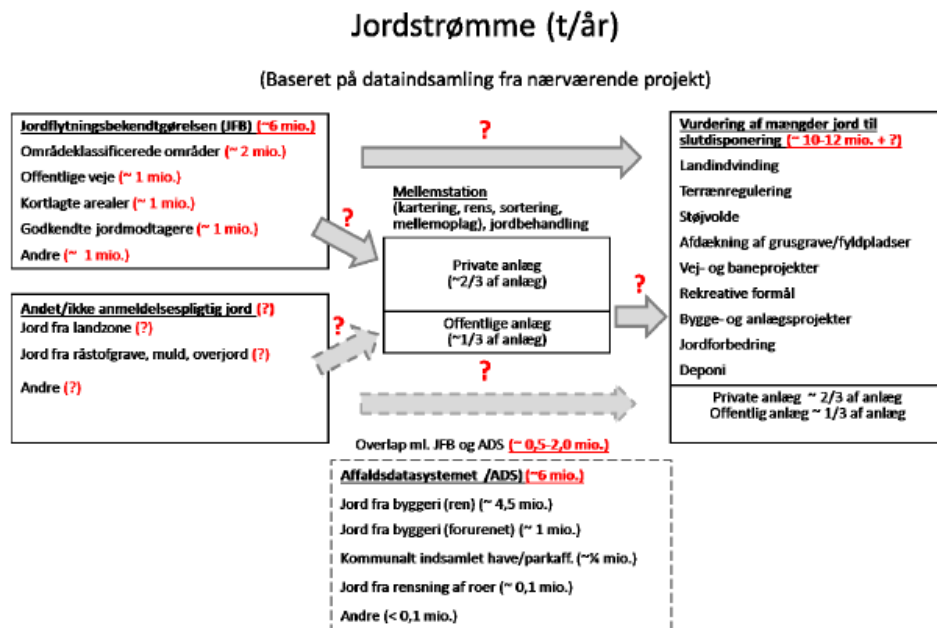
"rammegodkendelser" for anvendelse af jord og give en vurdering af et minimum for myndighedernes kontrol.

Jordstrømme

Der flyttes store mængder jord i Danmark hvert år. I 2017 udgav Miljøstyrelsen en rapport (Kortlægning af jordstrømme, Miljøprojekt nr. 1947, juni 2017) der undersøgte jordstrømmene i Danmark nærmere.

I rapporten fra 2017 blev det estimeret, at der slutdeponeres mellem 10-12 mio. ton jord årligt i Danmark. De seneste tal fra Miljøstyrelsens affaldsdatasystem viser, at der er i 2023 er håndteret ca. 9 mio. ton jord, fordelt på ca. 3 mio. ton forurenet jord og ca. 6 mio. ton uforurenet jord. De 9 mio. ton jord håndteret i 2023 inkluderer alene den jord, der er håndteret som affald, derfor vil det reelle tal være væsentligt højere. Selvom tallene er usikre er det dog sikkert, at der håndteres store mængder jord, og at det ikke er al jord der anmeldes til kommunerne. Der flyttes eksempelvis en ukendt mængde jord i landzonen, hvor jorden kan flyttes uden tilladelser f.eks. til jordforbedring på marker, så længe den antages ikke at være forurenet.

Som det fremgår af figuren herunder, så er `jordflytningsområdet et komplekst område, med rigtig mange aktører.



Figur 1-1. Det vurderes, at der i Danmark årligt transporteres ca. 6 mio. tons jord, der anmeldes via jordflytningsbekendtgørelsen. 6 mio. tons jord registreres også i Affaldsdatasystemet. Dertil kommer en ukendt mængde jord, der ikke er anmeldepligtig. Totalt vurderes det, at 10-12 mio. tons flyttes til en anden slutdisponering.

Udfordringer

Jordflytningsreglerne sætter rammerne for den anmelder pligtige flytning af jord i Danmark. Det er kommunerne der er tilsynsmyndighed på jordflytningsområdet, og kommunerne kan også anwise jorden, hvis den der ønsker at flytte jorden, ikke selv har fundet en jordmodtager.

Regler for flytning af jord

- Jord, som man gerne vil bortskaffe, er som oftest affald. Undtagelsen for dette er, når den der producerer jorden har en aftager af den uforarbejdede jord på opgravningstidspunktet, og jorden derfor aldrig når at blive til affald, før den finder anden anvendelse. I disse tilfælde må jorden anses for at være et produkt.
- I Danmark har vi regler om hvordan man flytter forurenede jord.
- Reglerne gælder både for private borgere og grundejere, der graver jord op af haven, og for store entreprenørvirksomheder, der flytter mange tons jord. Generelt skal enhver, der flytter jord eller anvender jorden, sikre at det ikke forårsager skade på natur, miljø og menneskers sundhed.
- Den som flytter forurenede jord har pligt til lave en anmeldelse af flytningen af forurenede jord til den kommune, hvor jorden kommer fra. Kommunen har 4 uger til at indhente evt. yderligere oplysninger om jorden, inden den må flyttes. Hvis fristen er overskredet hos kommunen, må jorden frit flyttes, dog stadig i henhold til reglerne.
- Hvis jorden flyttes til et godkendt modtageranlæg, kan jorden flyttes umiddelbart efter at anmeldelsen er modtaget af kommunen. Det generelle miljøtilsyn med jordmodtagerne ligger ved kommunerne. Der er ikke en liste over alle modtageranlæg, men kommunen har typisk en liste over de anlæg, der findes i den pågældende kommune.
- Anmelderen af jordflytningen skal sikre, at jorden er analyseret og kategoriseret før flytning, eller, hvis jorden flyttes til et godkendt modtageranlæg, at dette sker på modtageranlægget. Kommunen er tilsynsmyndighed på jordflytningsområdet, og derfor er det kommunens opgave at sikre at dette sker. Formålet med analyserne er, at kategorisere jorden efter forureningsgrad og forureningstype, så man kan finde ud af, hvilke anlæg der kan modtage jorden.
- Hvis jorden flyttes fra en kommune til en anden kommune, skal kommunen, hvor jorden flyttes fra, sende en kopi af anmeldelsen til den kommune der modtager jorden. Dette gælder dog ikke hvis det er et godkendt modtageranlæg, som modtager jorden.
- Transportøren af jorden skal under transporten have et eksemplar af anmeldelsen, og skal fremvise sedlen, hvis myndighederne forlanger det.
- Modtageren af jorden, som typisk er et modtageranlæg, skal opbevare denne anmeldelse/følgeseddel i min. 2 år. Modtageranlægget skal, når de har modtaget det forurenede jord, sende eksemplar af følgesedlen med kvittering for modtagelse til kommunen i den kommune, hvorfra jorden kommer.
- Anmeldelsen og følgesedlen gør det muligt for kommunen, at holde styr på, hvor jorden kommer fra, hvem der har kørt med den, og hvor den er kommet hen.
- Kommunen har tilsynet med jordflytning. Miljøstyrelsen kan umiddelbart ikke kræve noget af kommunerne, da Miljøstyrelsen ikke er overmyndighed. Miljøstyrelsen kan dog opfordre til, at der i kommunerne føres flere tilsyn. Miljøstyrelsen har ikke udarbejdet en vejledning i forhold til hvornår og hvordan tilsynene skal foregå. Det er kommunernes opgave at sikre, at der er tilstrækkelig kontrol med den jord der flyttes.
- Hvis nogle oplever eller får viden om, at der ulovligt er blevet dumpet forurenede jord, skal de kontakte kommunen, da det er kommunen som er myndighed.

Udfordringer

Overordnet handler udfordringerne på jordflytningsområdet om følgende

- Ikke alt jord skal anmeldes
- Mangel på fælles indberetningssystem
- Manglende tilsyn
- Behov for certificering af prøvetager
- Bødestørrelsen er for lille
- Uklare regler omkring jordforbedring.

Det fremgår ovenfor, at der er klare regler. Møder med interessenter antyder, at det nærmere er uensartet administrationspraksis på området, der udgør et

problem. Vurder, om der skal stå "uensartet administrationspraksis" fremfor "uklare regler".

Miljøstyrelsen har beskrevet udfordringerne i dette notat. Besvarelsen tager udgangspunkt i de verserende sager på jordområdet, et møde afholdt mellem MST, KL og kommunerne Morsø, Sorø og Køge d. 8. november 2024, samt kommunernes oplysninger om administration på jordområdet dateret 19. april 2024.

Miljøstyrelsen bedes også inddrage udfordringer nævnt på møder med interessenterne i november 2024.

Anmeldelse gælder kun visse jordflytninger

Det er den ejer, bruger eller bygherre som foranstalter flytning af jorden, eller den, der er ansvarlig for den faktiske flytning af jorden, herunder entreprenøren, som skal indgive anmeldelse eller sikre sig, at anmeldelse er sket (jf. § 4, stk. 2).

Det er jf. jordflytningsbekendtgørelsen kun anmelderpligtigt at flytte jord, hvis det er:

- Flytning af jord der er forurennet, bort fra den ejendom, hvor den er opgravet.
- Flytning af jord bort fra en kortlagt ejendom, hvor den er opgravet.
- Flytning af jord bort fra en kortlagt del af en ejendom, hvor den er opgravet.
- Flytning af jord bort fra et areal, som anvendes som offentlig vej, hvor den er opgravet.
- Flytning af jord bort fra en ejendom, der er omfattet af områdeklassificering, hvor den er opgravet.
- Flytning af jord bort fra et godkendt modtageanlæg for jord.

Derfor er der masser af jord som flyttes uden om jordflytningsbekendtgørelsen, hvilket giver kommunerne udfordringer med at følge jordstrømmene.

Inddrag betragtninger fra bilag om konsekvensanalyser for gennemførelse af Regelforums anbefaling om at alt jord der flyttes skal anmeldes.

Hvad kan der gøres for at løse udfordringen, hvad kræver løsningerne og hvilke miljømæssige og administrative fordele og ulemper vil der være ved at indføre de forskellige løsningsmuligheder?

Mangel på fælles indberetningssystemer

Der er i dag ikke et fælles jordflytningssystem kommunerne imellem og heller ikke krav hertil. Langt de fleste kommuner bruger Jordweb. Jordweb er et system ejet og udviklet af SWECO, men der findes også andre systemer der anvendes af kommunerne til anmeldelse af jordflytninger.

Da der ikke er et fælles system til at indberette sin jordflytning, kan det være svært for kommunerne at følge jordflytningerne. Særligt når anmeldelse og tilbagemeldinger sker på tværs af kommunegrænser, som anvender forskellige jordindberetningssystemer. Dette kan føre til ugennemsigtighed for myndighederne, der håndterer jordflytningerne, og manglende mulighed for at følge jordstrømmen.

Denne problematik gør sig også gældende på bygge- og anlægsområdet, hvor det mest anvendte system, 'bygningssaffald.dk' (af SWEKO), anvendes af ca. 75 kommuner, og hermed ikke alle. Heller ikke her er der krav om brug af et normativt system. Det skaber de samme problematikker som ovenfor nævnt.

Med et fælles indberetningssystem for alle kommuner, både for jord og bygge- og anlægsaffald, vil der udover bedre gennemsigtighed for kommunerne, kunne skabes et bedre grundlag for et risikobaseret tilsyn. Dette både fordi, at den data som tilsynet kunne basere sig på, ville være tilknyttet flere aktører i værdikæden som omfattes af krav på området, samt med stor sandsynlighed kunne udpege tilsyn for nedrivningsprojekter når de er i gang.

Hvad kan der gøres for at løse udfordringen, hvad kræver løsningerne og hvilke miljømæssige og administrative fordele og ulemper vil der være ved at indføre de forskellige løsningsmuligheder?

Beskriv arbejdet og muligheden for at udvikle systemet under FODS 2026-2029 samt den kortlægning, der udarbejdes under nuværende FODS.

Se endvidere kommentarer i konsekvensanalysen for Regelforums anbefaling for jord.

Manglende tilsyn

Hvis jord flyttes til et godkendt modtageanlæg¹, skal anlægget efter modtagelsen af sidste læs sende et eksemplar af følgesedlen med kvittering for modtagelse til den kommune, hvorfra jorden kommer (jf. § 13, stk. 4). Der er dog eksempler på, at kommunerne ikke får fulgt op på disse kvitteringer, og om den modtagne jordmængde stemmer med den anmeldte. Dette er f.eks. tilfældet fra sagen i Køge, hvor jorden umiddelbart er anmeldt efter reglerne til en godkendt jordmodtager, men jorden er aldrig kørt til den godkendte jordmodtager, og kommunen har ikke reageret på tilbagemeldingen om, at der ikke er modtaget jord hos modtageren.

Hvis der sker ændringer under den faktiske flytning af jorden, så skal anmelderen ajourføre anmeldelsen og sende den til anmelderkommunen. Disse ændringer kan fx være et tidspunkt for flytning, jordmængder, ændrede forureningsforhold og hvis jorden transporteres til et andet modtagested end anmeldt (Jf. §11. Stk. 2.). Der er dog noget der tyder på, at denne ajourføring ikke altid sker. Om der er tale om en bevidst handling er uklart, men da kommunernes tilsyn med visse jordflytningsprojekter, vurderes af Miljøstyrelsen, som værende mangelfuldt, så kan der ske snyd, hvor der altså anmeldes jord efter reglerne, men jorden ikke køres til den godkendte destination.

I begge tilfælde (altså hvor jorden flyttes til et modtageranlæg og hvis der sker ændringer) får modtager kommunen ikke besked om anmeldelsen. Det er kun i det tilfælde, at jorden flyttes til et andet projekt end et godkendt modtageranlæg i en anden kommune, at den kommune, hvorfra jorden flyttes, skal sende en kopi af anmeldelsen og det medsendte materiale til modtager kommunen jf. § 16, stk. 2. I dette tilfælde har kommunerne bedre mulighed for at følge jordstrømmene, og derved også bedre mulighed for at opdage snyd.

¹ Hvilket er defineret som et anlæg der er godkendt i medfør af § 33 i lov om miljøbeskyttelse til at modtage og håndtere jord. Som er anført i bilag 2 i godkendelsesbekendtgørelsen som et anlæg, der nyttiggør ikke-farlig affald.

Det står ikke direkte i jordflytningsbekendtgørelsen, at kommunerne er forpligtet til at føre tilsyn i forbindelse med jordflytninger. Det er dog Miljøstyrelsens vurdering, at tilsynet er en del af kommunernes generelle forpligtelser, da kommunerne har ansvaret for at sikre rigtigheden af de oplysninger de modtager i forbindelse med en anmeldelse af en jordflytning.

Det følger direkte af JFL § 65, stk. 1, nr. 1 at kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med at "loven, og de regler der er fastsat med hjemmel i loven, skal overholdes"
Dvs. der er en forpligtelse for miljømyndigheden [Peter Pagh siden 772]
Håndhævelse for tilsynsmyndigheden, jf. JFL § 67 og § 68 – skal "foranledige et ulovligt forhold lovliggjort" – forpligtet til at gribe ind hvis akut sundhedsfare.

Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at der formentlig ikke føres et tilstrækkeligt tilsyn med jordflytningerne fra kommunernes side. Særligt i de tilfælde, hvor kommunerne får viden om, at modtageranlæggene ikke har modtaget jorden, og de ikke har modtaget en opdateret anmeldelse, hvor ændringerne fremgår. Efter Miljøstyrelsens opfattelse føres der heller ikke tilsyn med, om transportører af jord og bygge- og anlægsaffald har et udfyldt anmeldeskema med under transporten. Den manglende kontrol af området gør det nemt at snyde, hvis man ønsker dette, samtidig med at risikoen for at kommunerne opdager snyd er minimal. Hvis der bare blev ført et minimum af tilsyn, så vil det forventeligt hurtigt rygtes i branchen, og dette vil forventeligt få branchen til at stramme op på området.

Hvilke krav kan der stille for at viden formidles på tværs af kommunegrænser? Hvordan vil et fælles offentligt system kunne hjælpe med at løse udfordringen?

Lignende udfordring på bygge- og anlægsområdet

Miljøstyrelsen er af den opfattelse, at der er tilsvarende mangel på tilsyn på bygge- og anlægsaffaldsområdet. Modtageanlæggene er forpligtet til at sende information omkring slutopgørelse til kommunen når de modtager det sidste affald fra et nedrivningsprojekt. Der er tilsyneladende stor mangel på disse slutopgørelser fra modtageanlæg til kommuner, hvilket også må være et resultat på manglende håndhævelse og tilsyn fra kommunerne. Miljøstyrelsen har i den nye bekendtgørelse for håndtering af affald og materialer fra bygge- og nedrivningsarbejder, også skærpet bygherres forpligtelse til at informere modtageanlægget om, at sidste læs afleveres. Hvilket betyder, at der i praksis burde kunne finde en ansvarlig for de manglende tilbagemeldinger, hvad enten det er bygherre eller modtageanlæg.

Certificering af prøvetagning

Som reglerne er i dag, er det anmelderen af jordflytninger, der skal sikre, at jorden er analyseret og kategoriseret, eller at flytte jorden til et godkendt modtageanlæg, som derefter foretager analyserne.

Der stilles krav til at selve analysen foretages af et akkrediteret analyselaboratorium, men der er ingen krav om at prøvetager er certificeret. Miljøstyrelsen har udgivet vejledninger i prøvetagning af jord. Men da det blot er en vejledning, foretages der ikke kontrol med, om den person der udtager en jordprøve til analyse, faktisk ved hvordan en prøve skal udtages for at være repræsentativ. Herved kan kvaliteten af de prøver der udtages være meget svingende, og der er risiko for fejl i prøvetagning.

Kommunerne har på et møde med Miljøstyrelsen og KL den 8. november 2024 givet udtryk for, at entreprenøren i nogle tilfælde bliver spurgt af prøvetageren om, hvorvidt en prøve skal være forurennet eller ej, altså at prøvetageren bevidst vælger at snyde med prøvetagningen, hvis det er et ønske fra entreprenøren.

En certificeringsordning vil formentlig kunne hæve kvaliteten af prøvetagningen af jorden og herved også sikre en generelt bedre håndtering og anvendelse, men vil ikke alene løse et problem med svindel.

Giv en beskrivelse af, hvordan området fungerer i dag. Stilles der generelt krav i jordhåndteringsplaner om, at prøver ska udtages af miljøteknikere efter MST vejledninger? Hvilken fordele vil det give at lave en certificeringsordning og hvor store vil de miljømæssige fordele være sammenlignet med den administrative byrde. Inddrag evt. besvarelse af MOF spm. 287-290 i afsnittet, hvis relevant.

Lignende problematik på bygge- og affaldsområdet

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at dette også er en udfordring på bygge- og anlægsaffaldsområdet, hvor der ligeledes heller ikke stilles konkrete krav til hvem der foretager den indledende miljøscreening af et nedrivningsprojekt. Den indledende screening har stor betydning for affaldets videre håndtering og anvendelse.

Miljøstyrelsen vurderer derfor, at en certificeringsordning af Miljøscreening og prøvetagning, vil sikre en bedre miljøhåndtering af bygge- og anlægsaffald, samt sikre kommunerne et bedre udgangspunkt i deres sagsbehandling af anmeldelser.

En certificeringsordning kan højest sandsynligt godt kombinere behovet fra både jord og bygge- og anlægsområdet.

Hvad vil det kræve og betyde, at kombinere behovet fra både jord og bygge- og anlægsområdet?

Bødestørrelser/regulering

Kommunerne har over for Miljøstyrelsen givet udtryk for, at bødestørrelserne på svindel med jord og bygge- og anlægsaffald er alt for små. Bødestørrelser på 5.000 kr. er ikke afskrækkende i sager, hvor entreprenører eller transportører kan spare 100 tusinde vis af kroner ved at snyde med reglerne.

Oplevelsen hos kommunerne er, at straffen ikke står mål med de omkostninger, der er for kommunerne. Det kan være en ressourcetung opgave at få anmeldt ulovligheder på området og kommuner gør opmærksom på, at politiet ikke altid prioriterer disse sager. Hvilket kan medføre, at kommunerne sjældent får politianmeldt disse sager.

Beskriv tiltag på området (f.eks. dialog med relevante) og undersøg, evt. ved en rundspørge hos kommunerne, om der er givet bøder for svindel med jord og hvad størrelsesordenen for bøderne er. Hvad er barriererne for, at kommunerne kan løfte bevisbyrden i sager med svindel med jord?

Jordforbedring

Der køres store mængder jord ud på markerne til jordforbedring, typisk i sager hvor jorden på markerne er for våd til at denne kan dyrkes optimalt, f.eks. som følge af stigende grundvand eller manglende dræn. Ved at køre jord ud på marken, kan dette problem løses.

Reglerne til udlæg af jord til jordforbedring har ophæng i planloven. Problemet er ifølge flere kommuner, at der ikke er mulighed for at stille krav af hensyn til miljøet i disse projekter, da landmanden bare skal godtgøre, at der er brug for jordforbedring på marken, hvorefter der så må tilkøres jord.

Det er ikke enten eller i "Vej nr. 10076 af 05/06/2018 (Gældende] Vejledning om landzoneadministration Planlovens §§ 34-38" side 81 Kommunerne skal være opmærksomme på at et projekt i landzone ofte kræver tilladelse efter anden lovgivning (her nævnes bla. miljøbeskyttelsesloven).

Kommunerne vil i disse sager typisk stille vilkår om, at jorden der tilkøres skal være uforurenet, men der er i mange tilfælde ikke en egentlig kontrol med den jord der tilkøres. I en del af disse jordforbedringsprojekter er der tale om så store mængder jord, at der egentlig er tale om et anlæg til modtagelse af jord, og derfor kunne området i sådanne sager med fordel reguleres efter §33 i miljøbeskyttelsesloven. Denne mulighed bruger en del kommuner allerede i dag, men der er ikke enighed kommunerne imellem, om dette er en korrekt måde at administrere området på.

Det kan tilføjes at der ikke findes en entydig definition af hvornår jord er ren og hvornår jord er affald (De synspunkter som DI lægger stor vægt på.

NOTAT



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Affald og Data
J.nr. 2024 - 84950
Ref. MALNI/JESJE/JOALH
Den 28. oktober 2024

Regelforum - konsekvensanalyse af anbefaling 124

Der er behov for et fyldestgørende fagligt grundlag, der skal lægge til grund for fremtidige politiske beslutninger om ændringer indenfor jordhåndteringsområdet. Derfor ønskes en mere detaljeret analyse af de miljømæssige og administrative konsekvenser af at indføre regeringens Regelforums Anbefaling 124, 2) for jord. Miljøstyrelsen bedes også vurdere, hvilken løsning, der fagligt anbefales på ændringsønskerne. Se kommentarer nedenfor i de enkelte afsnit.

Hvor Miljøstyrelsen vurderer, at der mangler viden for at lave en nærmere uddybning af de miljømæssige og administrative konsekvenser for aktører på jordhåndteringsområdet, bedes Miljøstyrelsen beskrive, hvilke barrierer, der er for at lave grunde analyser og beskrive en viden der skal tilvejebringes for at kunne udarbejde et fagligt beslutningsgrundlag. Der bedes ligeledes gives forslag til, hvor manglende viden kan indhentes. Analysen af barrierer og løsningsmuligheder skal kunne indgå i en projektbeskrivelse. Materiale kan indgå i en videre analyse, der evt. kan udføres af eksterne konsulenter, såfremt, der findes finansiering hertil.

Problemstilling

Departementet har bedt Miljøstyrelsen foretage en konsekvensanalyse af de tre anbefalinger, som Regelforum er kom med i 2021.

Regelforum har i anbefaling 124 ønsket følgende:

- 1) Grænseværdierne for kategorierne i jordflytningsbekendtgørelsen kompletteres med værdier for kulbrinter
- 2) Der indføres et generelt krav i jordflytningsbekendtgørelsen om anmeldelse af alle jordflytninger
- 3) Alle jordflytninger registres og dokumenteres, hvor jorden kommer fra og hvor jorden slutdisponeres.

Det er Miljøstyrelsens faglige vurdering, at de forslag regelforum kom med, kan bidrage til at løse nogle af de udfordringer, der løbende er konstateret på jordflytningsområdet. For at imødekomme de udfordringer, vurderer Miljøstyrelsen, at det vil kræve følgende:

- at jordflytningsbekendtgørelsen ændres
- at det skal defineres hvad anmeldelsen skal indeholde
- at der skal tages stilling til, hvordan de mere mobile stoffer håndteres (deriblandt kulbrinter)
- at der oprettes et fælles offentlig system, så kommunerne kan følge jordstrømmene

Hvordan forholder MST sig til forslaget om anmeldelse af alle jordflytninger?

Det bør nævnes, at MST anbefaler, at et fælles offentlig system samtænkes med system for bygge- anlægsaffald?

Det vil kræve ressourcer at udføre det arbejde, og der bør derfor afsættes midler til Miljøstyrelsen.

Beskriv hvilke ressourcer, der kræves.

Nærværende notat gennemgår hvilke konsekvenser, disse ændringer vil medføre.

1. Grænseværdierne for kategorierne i jordflytningsbekendtgørelsen kompletteres med værdier for kulbrinter

I jordflytningsbekendtgørelsen er det fastsat, hvilke stoffer der skal måles for i forbindelse med anmeldelsen af jord, disse stoffer er beskrevet i jordflytningsbekendtgørelsens bilag 3. De stoffer, som fremgår, er udelukkende immobile stoffer, som fx tungmetaller.

Tunge kulbrinter er en del af bekendtgørelse om lettere forurennet jord (C20-C35) og må anses for at være immobile. Hvis de tunge kulbrinter er med i den bekendtgørelse, er der så ikke muligt, at dette interval kan komme ind i jordflytningsbekendtgørelsen, da disse kulbrinter ikke vil udvaske til grundvandet? Eller er der en anden konklusion i rapporterne fra 2009 eller korrespondance (memo) med NIRAS fra 2012 om et muligt projekt på området? Hvad var det faglige beslutningsgrundlag for at medtage de tunge kulbrinter i bekendtgørelse om lettere forurennet jord?

Hvis jorden kan indeholde andre stoffer end beskrevet i jordflytningsbekendtgørelsens bilag 3, er det den enkelte kommune, som skal kategorisere jorden, og i den forbindelse tage stilling til, hvilke andre stoffer der skal analyseres for i det pågældende jordparti. Dette medfører, at kategoriseringen håndteres forskelligt på tværs af kommunerne, da kommunerne i de fleste tilfælde også måler for andre stoffer, som de finder relevante for jordpartiet, eksempelvis måler flere kommuner også for kulbrinter ved jordflytninger.

Beskriv gerne, at vilkår for godkendte modtageanlæg, kan have betydning for, hvor jord kan flyttes hen og hvor jord kan genanvendes og hvordan den administrative praksis varierer udover forskellige vilkår modtageanlæg og om kommunernes forskellige håndtering også gælder praksis for godkendelse af modtageanlæg.

På baggrund af en undersøgelse foretaget af Rådgivningsvirksomheden DHI i 2008, iværksatte Miljøstyrelsen i 2009 et arbejde om muligheden for at tilføje kulbrinter til jordflytningsbekendtgørelsens bilag 3. Miljøstyrelsens overvejelser i 2009 gik primært på, om den tunge fraktion af kulbrinter kunne passe ind i konceptet om, at jord, som er forurennet mellem jordkvalitetskriteriet og afskæringskriteriet (rådgivningsintervallet), betegnes som lettere forurennet og samtidig bliver identisk med "kategori 2-jord", som må anvendes i bygge- og anlægsarbejder.

Miljøstyrelsen var af den opfattelse, at kategori 2-jord ikke måtte indeholde mobile stoffer. Byjord er typisk lettere forurennet op til afskæringskriterierne, et koncept der bygger på, at der kun er tale om lavmobile stoffer i byjorden. Indholdet af lettere kulbrinter i byjord er dog typisk så højt, at byjorden ikke kan passe ind i definitionen på "kategori 2" jord, da den lettere kulbrintefraktion er for mobil. Derfor blev kulbrinter ikke tilføjet definitionen "kategori 2" jord.

Se tidligere kommentarer og ønske om beskrivelse af om tunge kulbrinter er immobile.

Miljøstyrelsen har ikke fået ny viden omkring kulbrinters mobilitet i jord, så hvis kulbrinterne skal tilføjes som en fraktion i jordflytningsbekendtgørelsen, så vil dette kræve, en stillingtagen til anvendelse af jord med mobile stoffer.

Undersøg gerne om der blev iværksat et projekt om at inddrage flere kulbrinteintervaller i definitionen af lettere forurennet jord, jf. memo om emnet fra NIRAS i 2012.

Beskriv, hvad der tidligere er blevet vurderet, og hvordan den manglende viden kan tilvejebringes.

Dette er ikke kun et problem for kulbrinterne, men også for andre mere mobile stoffer, som der findes en diffus belastning af, f.eks. PFAS og pesticider. Derfor bør der kigges mere bredt på, hvilke stoffer der som standard bør måles for, og hvilke stoffer der i konkrete situationer kan være relevant at måle for.

Der spørges kun til kulbrinter i Regelforum. Under PFAS-handlingsplanen tilvejebringes viden om diffus forurening med PFAS.

I bilag 2 bør der laves en vurdering af, om det vil give mening at lave grænseværdier for mobile stoffer (f.eks. PFAS og pesticider) i forbindelse med anvendelse af jorden i stedet for, når jorden flyttes. F.eks. skærpede krav ved anvendelse af jord i følsomme områder som i BNBO eller råstofgrave, hvor jorden vil anvendes tæt på grundvandsspejlet. En opgørelse fra regionerne om dispensation til tilførsel af jord til råstofgrave antyder, at der her anvendes/nyttiggøres store mængder jord. Det skyldes, at DI i flere år har ønsket klare rammer for genanvendelse af jord, så jord til genanvendelse ("kategori 1"), Jord der kan anvendes på bestemte vilkår ("kategori 2"/"lettere forurenede jord" og jord til rens ("udenfor kategori", "kraftigt forurenede jord"). Dette fremgår af mødereferater fra møde om udfordringer på jordområdet afholdt i november 2024.

2. Generelt krav i jordflytningsbekendtgørelsen om anmeldelse af alle jordflytninger

Ifølge Miljøstyrelsens affaldsstatistik fra 2022, er der indmeldt 9,8 mio. tons jord som affald (både forurenede og ikke forurenede). Det er svært at opgøre, hvor meget jord der flyttes i alt, fordi alt jord ikke er affald, og det er ikke alt jord som skal anmeldes. Det jord, som skal anmeldes, registreres derudover i flere forskellige anmeldersystemer.

Hvilke anmeldersystemer er det der tænkes på - jordweb?

Fold lidt mere ud om de informationer MST modtager i affaldsdatasystemet. Andre steder der kan trækkes informationer er Beate rapporter (Benchmarking af affaldssektoren) Her er nævnt tal om jord der deponeres. Hvad med jord der fyldes i råstofgrave? Her får MST oplysninger fra regionerne. Bare forslag til hvordan oversigten kan forbedres så vi bliver skarpere på størrelsen af det der efterspørges.

For at få et mere præcist estimat på hvad de samlede mængder jord er, har Miljøstyrelsen været i kontakt med Niras, da de i forbindelse med et andet projekt for Miljøstyrelsen, er ved at estimere mængderne af PFAS-holdigt jord.

Niras estimerer, at der flyttes ca. 7,5 mio. tons jord i gennemsnit i perioden 2020-2022 i Region Hovedstaden og Region Sjælland. Niras oplyser, at tallene for Region Nordjylland og Region Midtjylland er anslået til henholdsvis 2 mio. tons og 3,4 mio. tons. De oplyser ligeledes, at de ikke har nogen anslået værdi for Region Syddanmark. I alt 12,9 mio. tons jord.

Disse estimater er meget usikre. Hvis der skal udarbejdes et mere præcist tal, er det nødvendigt at igangsætte et større projekt, hvor jordstrømmene, herunder det jord som flyttes uden anmeldelse fx i forbindelse med jordforbedring, i Danmark kortlægges. Der blev i 2017 udarbejdet et projekt fra Miljøstyrelsen, hvor jordstrømmene blev forsøgt kortlagt. Her var vurderingen, at 6 mio. tons jord blev anmeldt via jordflytningsbekendtgørelsen, og at der samlet blev slutdeponeret 10-12 mio. tons jord.

Jf. ovenstående kommentar om muligheder for at indhente information om jordstrømme, bedes det beskrives, hvordan et nyt projekt vil adskille sig fra 2017-projektet, der ikke lader til, at tilvejebringe tilstrækkelig viden om jordstrømme.

Konsekvenser ved anmeldelse af alt jord

Se bemærkninger ovenfor.

Ændring er jordflytningsbekendtgørelsen tiltag der skal vurderes. Hvad er de miljømæssige og administrative konsekvenser af at anmelde alt jord (ændre §2)? Hvad vil effekten være af den anbefalede ændring?

Jordflytningsbekendtgørelsen indeholder en generel anmeldelsesforpligtelse ved jordflytning. Denne anmeldelsesforpligtelse gælder dog ikke for alle typer jord, men omfatter flytning af den jord, som er oplyst i bekendtgørelsens § 2, som regulerer hvilke kriterier der er fastsat for anmeldelsespligten for flytning af jord f.eks. fastsætter § 2, at anmeldelsespligten ”omfatter flytning af jord der er forurenet, bort fra den ejendom, hvor den er opgravet”.

Et generelt krav om anmeldelse af jordflytning uagtet klassifikation er tidligere behandlet af Miljøstyrelsen ifm. en betænkning fra jordforureningsudvalget i 1999. Her besluttede man, at der ikke skulle gennemføres et generelt krav om anmeldelse af jord uagtet klassifikation, da man vurderede at dette ville blive bureaukratisk og uadministrerbart.

Hvis der skal indføres et generelt krav om anmeldelsespligt for alle jordflytninger, vil det som minimum betyde, at der skal ske ændring af jordflytningsbekendtgørelsens § 2. Herunder skal det defineres, hvad en anmeldelse skal indeholde af analyseresultater.

Hvis reglerne ændres, således at alt jord skal anmeldes, vil det give en øget administrationsbyrde i kommunerne, da det i dag kun er en delmængde af jorden, der anmeldes.

Vurderingen bør sættes i sammenhæng med et landsdækkende it-system, hvor formålet bl.a. er at lette kommunernes administrative byrde?

3. Alle jordflytninger registres og dokumenteres, hvor jorden kommer fra og hvor jorden slutdisponeres

Hvis alle jordflytninger, der foretages i dag, skal registres og dokumenteres, anbefaler Miljøstyrelsen, at der oprettes et fællesoffentligt system, hvor kommunerne forpligtes til at benytte det samme system. Der anvendes i dag flere forskellige systemer, hvilket er uhensigtsmæssigt, da det besværliggør muligheden for at følge jordstrømmene.

De fleste kommuner anvender systemet Jordweb, som er ejet og udviklet af SWECO. Det vil ikke være muligt at indføre et krav i jordflytningsbekendtgørelsen, om at kommunerne skal anvende et privatejet system, da det potentielt kan virke konkurrenceforvridende.

Derfor foreslår Miljøstyrelsen, at der udvikles et nyt system, evt. med udgangspunkt i Jordweb. Det er Miljøstyrelsens vurdering, at det bør være kommunerne, eks. KL, som er de overordnede ansvarlige for udvikling af systemet.

Det vil kræve udviklingsmidler at udarbejde et nyt IT system, for at få udarbejdet et estimat af omkostningerne til et sådant system, vil det være nødvendigt at få udarbejdet en foreløbig

kravspecifikation, som kan danne grundlag for en estimering. Systemet bør tænkes sammen med bygge-og anlægsaffald, da der på dette område også er behov for et fælles offentligt system, og der er tale om samme typer af anmeldesystemer for de to områder.

Det skal foldes mere ud, så der svares på fordele og ulemper ved at køre it-systemet sammen med bygge-affald. Er det de samme oplysninger man skal bruge? Hvordan fanger man den, jord der ikke er affald?