

Retningslinjer for håndtering af jord

Ved planlægning, anlæg, drift og vedligehold af veje

Dato	September 2021
Sagsbehandler	Dorthe Munk
Mail	domu@vd.dk
Telefon	+45 7244 2473
Dokument	20/12577-14
Side	1/29



Vejdirektoratet



Indhold

Håndtering af jord.....	3
Indledning	3
Begrebsanvendelse	3
Overskudsjord.....	3
Projektjord.....	3
Bortskaffelse, depot og deponi	3
Nyttiggørelse hhv. anvendelse	4
Genanvendelse hhv. anvendelse	4
Begreber i affaldsbekendtgørelsen.....	4
Generelle overvejelser om tilrettelæggelse af en hensigtsmæssig anvendelse af projektjord	5
Opmærksomhedspunkter i anlægsprojektets faser	7
Fase 1 - Forundersøgelser	7
Fase 2 - VVM-undersøgelser.....	7
Fase 3 og 4 - Projekt til besigtigelse og anlæg.....	9
Fase 5 - Anlæg	10
Fase 6 - Drift	11
Eksempler på anvendelse af projektjord til saglige formål.....	13
Jordhoteller	13
Landskabsmodellering og æstetiske hensyn.....	14
Etablering af lys- og støjvolde samt forbedrede forhold for biodiversitet.....	15
Forbedring af trafiksikkerheden og/eller dyrkningsskråninger	16
Salg af jorden til andre formål og/eller projekter	16
Jordstabilisering/jordforbedring.....	17
Anvendelse af overskudsmuld til lokal jordforbedring	17
Generel beskrivelse af de retlige rammer	18
Formålet med affaldslovgivningen, herunder affaldsdirektivet	18
Hvornår er jord affald?	19
Sammenfatning – hvornår er jord affald?	23
Hvad gælder, når jord er affald?	23
Hvad gælder, når jorden er et produkt?.....	24
Sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse.....	25
Hvornår er anvendelse af jord at anse som nyttiggørelse	25
Nyttiggørelse	27
Anlægsloven	29
Anlægsloven	29

Håndtering af jord

Indledning

Formålet med denne vejledning er at danne grundlag for Vejdirektoratets håndtering af jord primært i forbindelse med anlægsprojekter. Det vil imidlertid også være muligt at anvende beskrivelsen af de retlige rammer på jord, som skal håndteres i forbindelse med drift og vedligeholdelse af vejene.

Rapporten skal understøtte en bæredygtig jordhåndtering inden for de gældende EU-retlige rammer under iagttagelse af national lovgivning, hvor denne ikke fraviges konkret ved anlægslovgivning.

Rapporten er udarbejdet i samarbejde med Advokat Jacob Brandt, CODEX Advokater. Jacob er en af landets mest erfarne miljø- og planretsadvokater, og har spidskompetence indenfor affalds- og ressourceregulering.

Begrebsanvendelse

Grundlæggende er det relevant at være opmærksom på, at det er vigtigt at bruge de rigtige begreber, når det skal konkluderes, hvilke regler der gælder for en bestemt anvendelse af jorden.

Overskudsjord

Et centralt element i affaldsdefinitionen er, om indehaveren skiller sig af med jorden, jf. affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 1. Ved anvendelse af begrebet *overskudsjord* vil tankerne ofte blive ledt hen på, at indehaveren har jorden i overskud, og at indehaveren alene af den grund skiller sig af med jorden, som derfor anses som affald.

Projektjord

Hvis jorden imidlertid kan anvendes til nyttige formål i projektet eller andetsteds, er jorden ikke i overskud i samfundet generelt, og Vejdirektoratet har ikke i sinde at skille sig af med jorden, herunder i affaldsdefinitionens forstand. Det er derfor relevant som udgangspunkt at anvende begrebet *projektjord* i stedet for overskudsjord, hvor jorden ikke er i overskud i det samlede projekt eller ikke er i overskud i forhold til en evt. anden anvendelse i et andet af Vejdirektoratets projekter. I stedet for overskudsjord kan anvendes begrebet projektjord, som er dækkende for den jord, som skal håndteres som led i projektets udførelse, mens begrebet overskudsjord alene bør anvendes om den jord, som Vejdirektoratet agter at skille sig af med, fordi den udgør en byrde for Vejdirektoratet som bygherre.

Bortskaffelse, depot og deponi

Det har tidligere været normalt at tale om *bortskaffelse* af jorden, når jorden skulle håndteres som affald, men bortskaffelse er synonymt med deponeringsanlæg, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 11, og begrebet bør derfor kun benyttes, når anvendelsen af jorden er udtryk for, at jorden ikke ved slutdisponering tjener et nyttigt formål. Den korrekte betegnelse er *håndtering* af jord, som er affald, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 27. Tilsvarende bør begreber som depot eller deponi ikke anvendes, hvor jorden skal anvendes til et nyttigt formål.

Nyttiggørelse hhv. anvendelse

Nyttiggørelsesbegrebet dækker over anvendelse af affald som erstatning for primære råstoffer, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 35. Der vil imidlertid være situationer, hvor anvendelse af jord som erstatning for primære råstoffer ikke er udtryk for nyttiggørelse, fordi jorden aldrig når at blive til affald, inden den finder en ny anvendelse. I sådanne tilfælde anvendes jorden direkte, og den anses i stedet for at være et produkt. Hvis jorden ikke er affald, bør *anvendelse* benyttes i stedet for nyttiggørelse for at undgå, at begrebsanvendelsen giver indtryk af, at der i realiteten er tale om nyttiggørelse af jord, som er affald.

Genanvendelse hhv. anvendelse

Et ofte anvendt begreb er desuden *genanvendelse*. Genanvendelse er udtryk for, at affald omforarbejdes til produkter, materialer eller stoffer, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 23. I lighed med nyttiggørelsesbegrebet bør genanvendelsesbegrebet kun anvendes, hvis jorden omforarbejdes til et produkt. I de tilfælde, hvor jorden ikke skal anses som affald, og jorden altså allerede er at anse som et produkt, bør *anvendelse* benyttes i stedet for genanvendelse.

Begreber i affaldsbekendtgørelsen

I almindelighed bør så vidt muligt undgås anvendelse af begreber, der er defineret i affaldsbekendtgørelsen, hvor der er tale om håndtering af jord, som ikke er affald. Det skyldes, at sondringen mellem eksempelvis nyttiggørelse af jord, som er affald, henholdsvis anvendelse af jord, som ikke er affald, kan være vanskelig at skelne i praksis, og eftersom de administrative fordele ved at anvende jord, som ikke er affald, er betydelige, kan konflikter med kommunerne om et evt. krav om miljøgodkendelse, nemmere undgås, hvis de rigtige begreber og betegnelser anvendes konsekvent.

Hvis jorden ikke er affald	Hvis jorden er affald	Hvis jorden er affald
<i>Jorden skal anvendes som en integreret del af projektet eller afsættes til nyttige formål hos andre aftagere i umiddelbar forlængelse af frembringelsen.</i> Brug følgende begreber: • Projektjord • Håndtering • Anvendelse	<i>Jorden finder ikke anvendelse i projektet, og det er nødvendigt at skille sig af med jorden. Jorden anvendes som erstatning for primære stoffer hos aftagere, der ikke var kendt på frembringelsestidspunktet eller i umiddelbar forlængelse heraf.</i> Brug følgende begreber: • Overskudsjord • Nyttiggørelse • Genanvendelse	<i>Jorden finder ikke anvendelse i projektet, og den kan ikke finde anvendelse som erstatning for primære råstoffer.</i> Brug følgende begreber: • Overskudsjord • Udsætning • Bortskaffelse • Depot

Begrebsanvendelse – farverne er udtryk for, at der bør være en høj grad af opmærksomhed på, om anvendelsen af begreberne i den gule og særligt den røde søjle er retvisende, da det kan have store konsekvenser for, hvilken regulering der finder anvendelse.

Generelle overvejelser om tilrettelæggelse af en hensigtsmæssig anvendelse af projektjord

På det generelle plan er der klare fordele forbundet med at tilrettelægge et projekt på en sådan måde, at den jord, der frembringes i projektet, også er disponeret som led i projekteringen – gerne som en integreret del af det projekt, hvori jorden frembringes. Hvis jorden tænkes ind i projektet fra start, vil det ofte være muligt at undgå, at jorden bliver til affald, fordi Vejdirektoratet ikke skiller sig af med jorden. Dermed undgås den administrative byrde og de bindinger på håndteringen af jorden, som påføres, hvis jorden var at anse som affald.

Når projektjorden bliver planlagt anvendt som led i projekteringen, herunder evt. som et integreret element i projektet, skal anvendelsen baseres på en saglig begrundelse. Det er ikke tilstrækkeligt, at jorden anvendes i projektet, hvis der reelt er tale om en anvendelse, som savner en fornuftig og saglig begrundelse. På lange stræk er kravene til begrundelsen for at anvende jorden på en måde, så den ikke er at anse som affald, sammenlignelige med kravene til, at anvendelsen af projektjord er at anse som nyttiggørelse.

Hvis det ikke er muligt på et tidligt tidspunkt at disponere projektjorden på en måde, som indebærer, at jorden ikke bliver til affald, er det vigtigt at finde en anvendelse, som kan begrunde, at der er tale om nyttiggørelse. I realiteten er den afgørende forskel timing. Hvis der ikke på frembringelsestidspunktet eller i umiddelbar forlængelse heraf er tilstrækkelig sikkerhed for jordens anvendelse til andre egnede formål, vil jorden blive grebet af affaldsdefinitionen. Det ændrer dog ikke på, at der kan findes en anvendelse af jorden, som kan henføres under nyttiggørelsesbegrebet. Formålet med jordens anvendelse skal i runde tal give god mening – der skal være et troværdigt og sagligt formål med anvendelsen af jorden.

Det er generelt en stor fordel, hvis der på et tidligt tidspunkt indledes en dialog med den relevante kommune. Kommunerne har – indtil andet måtte blive bestemt, herunder ved anlægslov – alle relevante kompetencer i forhold til myndighedsbehandlingen af jord, herunder jord som er affald. Kommunerne modtager anmeldelser efter jordflytningsbekendtgørelsen, kommunerne forestår ordningerne for jord, som er affald, kommunerne træffer afgørelse om klassificering af jord, kommunerne træffer afgørelse om godkendelsespligt, kommunerne er myndighed på planloven og anden lovgivning egnet til at løfte anvendelse af jorden ind i nyttiggørelsesbegrebet, og kommunerne har ofte et overblik over, hvor jord kan afsættes som produkt eller affald til nyttiggørelse i lokalområdet. En god dialog og et godt samarbejde med kommunerne vil derfor ofte være vejen til at opnå en aftale om, at jorden kan anvendes.

Sammenfattende er det afgørende, at projektjorden kortlægges, herunder om der er overskud eller underskud, på et så tidligt tidspunkt som muligt. Selv relativt usikre prognoser kan indarbejdes i det videre arbejde i afsøgningen af mulighed for at afsætte et evt. overskud af projektjord.

Det er vigtigt at tilvejebringe reelle afsætningsmuligheder for jorden med henblik på at undgå, at der opstår et troværdighedsproblem omkring jordens anvendelse til forskellige formål. Det skal dog nævnes, at en gennemført proces med fokus på et sagligt formål for jordens anvendelse normalt vil leve op til enten betingelserne for at holde jorden ude af affaldsdefinitionen eller for at anse anvendelsen af jorden som nyttiggørelse.

Der stilles ikke store krav til begrundelsen, hvis anvendelsen af jorden giver mening. Eksempelvis vil en arkitektonisk begrundelse for anvendelse af jord til at ramme vejen ind i forhold til landskabet og/eller køreoplevelsen umiddelbart være tilstrækkeligt, mens en meget stor støjvold til støjdemper af en lille rastepads med et toilethus og 6 parkeringspladser utvivlsomt vil være utilstrækkeligt begrundet – og blive anset som skjult deponering. Hvis udførelsen af bestemte anlæg kan begrundes i hensynet til bilisternes sikkerhed, vil dette også være et sagligt formål for jordens anvendelse som produkt eller som affald til nyttiggørelse.

Opmærksomhedspunkter i anlægsprojektets faser

Der er ikke to projekter, som er ens, og der er derfor også forskellige måder at gøre tingene på i forhold til, hvad der er rigtigt i det enkelte projekt. Vejdirektoratet arbejder ud fra forskellige faser, og der er detaljerede retningslinjer for, hvordan Vejdirektoratets projekter gennemføres.

I det følgende knyttes bemærkninger til, hvordan projektjord bør indtænkes i de enkelte faser.

Fase 1 - Forundersøgelser

Fase 1, som i nogle tilfælde følger efter en fase 0 med helt overordnede strategiske analyser, består typisk i skitseprojektering. Der vil ofte være flere løsningsforslag i spil, og der er fokus på udarbejdelse af korridorer. Derudover gennemføres kortlægning med henblik på overordnet miljøvurdering.

I denne fase vil det ofte være vanskeligt at anføre noget meningsfuldt om, hvorvidt jordregnskabet for projektjorden vil være i plus eller i minus, og i givet fald i hvilket omfang.

Hvis det skal undgås, at jorden skal blive til affald, er det imidlertid relevant, at der på et så tidligt tidspunkt som muligt foretages en overordnet sondering af mulighederne for at afsætte jord, som ikke kan integreres i projektet.

Hvis det er muligt, vil det også være relevant at kortlægge, evt. på baggrund af eksisterende viden, hvilke geotekniske egenskaber jorden i projektet kan forventes at have, da dette kan blive afgørende for anvendelsesmulighederne i såvel selve projektet som i tilknyttede eller eksterne projekter.

Fase 2 - VVM-undersøgelser

Fase 2 består i indsnævring af løsningsforslagene med henblik på at afklare, hvilket forslag der skal indgå i Vejdirektoratets oplæg til politisk stillingtagen. Detaljeringsniveauet hæves, og der træffes beslutning om projektets nærmere udformning og linjeføring. På den baggrund udarbejdes en miljøkonsekvensrapport og teksten til anlægsloven.

Fase 2 er den afgørende fase i forhold til at sikre bæredygtig, herunder økonomisk optimalt, jordhåndtering. Det er i fase 2, at det bliver muligt at tilvejebringe viden om jordmængder, jordens forventede forureningsmæssige og geotekniske egenskaber samt afsætningsmuligheder i selve projektet, herunder i lyset af projektets design, og evt. eksterne afsætningsmuligheder. Da der kan være stor usikkerhed om jordbalancen i de tidlige faser af projekteringen, er det formålstjenligt at planlægge ekstra kapacitet til anvendelse af projektjord som en del af projektets design.

Projektets nærmere udformning

Hvis det skal undgås, at projektjord bliver til affald, er det relevant at afdække mulighederne for at anvende projektjorden som et integreret element og evt. foretage projektilpasninger for at skabe en større rummelighed for projektjord i selve projektet. Det kan være relevant at se på mulighederne for at anvende projektjord til støjreducerende foranstaltning ved større rastepladser og ved større samling af beboelser. Derudover vil det være relevant at se på, om der ved anvendelse af projektjord kan laves forbedringer af vejanlægget eller tilknyttede projekter i forhold til indpasning i landskabet, højnelse af trafiksikkerhed eller køreoplevelsen. Det bør således overvejes, om vejanlæggets æstetiske udtryk kan optimeres ved anvendelsen af projektjorden.

Hvis det viser sig, at der er mulighed for at anvende projektjord til forbedringer af projektet, bør dette så vidt muligt beskrives i såvel projektbeskrivelsen, som lægger til grund for miljøvurderingen, herunder miljøkonsekvensrapporten, som den projektbeskrivelse, der indarbejdes i lovforslaget til anlægsloven. Hvis der er usikkerhed omkring mængderne af projektjord, vil der ikke være noget til hinder for, at der i projektet etableres en rummelighed i projektets kapacitet, som evt. ikke bliver udnyttet, når de faktiske jordmængder er kendt. En evt. overskydende kapacitet til at rumme projektjord kan i givet fald udnyttes, når der opstår projektjord i andre af Vejdirektoratets projekter.

De tidlige overvejelser og den tidlige beskrivelse af projektjordens anvendelse indebærer, at der tilvejebringes en saglig begrundelse for, at projektjorden ikke skal anses for affald, fordi jorden skal anvendes til specifikke formål som led i projektets udførelse. Hvis jorden alligevel måtte blive anset som affald, vil den saglige begrundelse for at anse anvendelsen som nyttiggørelse være tilvejebragt. Den forudgående disponering af jorden sikrer begrundelsen for ikke at anse jorden som affald eller evt. deponering en høj grad af troværdighed.

Håndtering af projektjord – miljøkonsekvensrapporten

I forhold til afgrænsning af miljøkonsekvensrapportens indhold kan Vejdirektoratet i medfør af vejlovens § 17f anmode Trafikstyrelsen om at afgive en udtalelse om, hvor omfattende og detaljerede oplysninger, der skal fremlægges i miljøkonsekvensrapporten. Det forventes, at Vejdirektoratet til brug for en sådan udtalelse har fremlagt oplysninger om bl.a. projektets særlige karakteristika, herunder dets placering, tekniske kapacitet, og dets forventede indvirkning på miljøet. På dette stadie kan – om muligt – angives forventninger til håndteringen af projektjorden.

På baggrund af Trafikstyrelsens udtalelse skal der udarbejdes en miljøkonsekvensrapport. Vejlovens § 17g, stk. 2, angiver minimumskravene til miljøkonsekvensrapporten. Detaljeringsniveauet i projektbeskrivelsen, jf. vejlovens § 17g, stk. 2, nr. 1, skal være tilstrækkelig høj til, at det er muligt at fastslå de forventede væsentlige indvirkninger på miljøet, jf. vejlovens § 17g, stk. 2, nr. 2.

Hvis der som led i udarbejdelsen af miljøkonsekvensrapporten konstateres miljømæssige problemer, herunder eksempelvis støj- eller lypåvirkning, vil denne konstatering bruges som begrundelse for at lave foranstaltninger i form af volde eller lignende som en del af projektet. Dermed udgør miljøkonsekvensrapporten dokumentation for behovet for at vende projektjord til de pågældende foranstaltninger, herunder navnlig hvis disse beskrives nærmere i miljøkonsekvensrapporten, jf. vejlovens § 17g, stk. 2, nr. 3.

Miljøkonsekvensrapporten skal desuden indeholde de oplysninger, som fremgår af vejlovens bilag 4. Dette indebærer bl.a. en vurdering af brugen af naturressourcer, jf. bilag 4, pkt. 5, litra b. Det er derfor relevant så vidt muligt at overveje, om projektjord kan erstatte primære råstoffer. Tilsvarende følger det af bilag 4, pkt. 5, litra c, at miljøkonsekvensrapporten skal beskrive påvirkning i form støj og lys, ligesom håndtering af affald skal beskrives. Det er således et krav, at det beskrives, hvordan den projektjord, som ikke kan anvendes som en integreret del af projektet, tilknyttede projekter eller ekstern afsætning, håndteres, herunder forventede mængder.

Miljøkonsekvensrapporten er i forhold til at holde projektjorden ude af affaldsdefinitionen eller inde i nyttiggørelsesbegrebet et stærkt værktøj. Såvel projektbeskrivelsen som vurderingen af indvirkningerne på miljøet kan bruges konstruktivt til på et tidligt stadie at planlægge for, hvordan projektjorden kan udnyttes hensigtsmæssigt i selve projektet. Hvis der er et stort overskud af projektjord, og dette beskrives, vil miljøkonsekvensrapporten også kunne anvendes som grundlag på et tidligt tidspunkt at afsøge mulighederne for at lave projektilpasninger eller at afsætte jorden til nyttiggørelse hos eksterne aktører. På baggrund af miljøkonsekvensrapporten vil Vejdirektoratet have et solidt grundlag for at gå i dialog med kommunerne om, hvordan jorden kan tænkes disponeret, eller en eksisterende dialog fra fase 1 kan blive mere målrettet og konkret.

Håndtering af projektjord – anlægsloven

Grundlæggende bør bemærkningerne til lovforslaget afspejle miljøkonsekvensrapporten og projektbeskrivelsen. Der kan foretages mindre justeringer, herunder i den implementeringsredegørelse, der typisk udarbejdes, og som har til formål at sikre, at anlægsloven har et så tilstrækkeligt højt detaljeringsniveau, at den i overensstemmelse med kravene efter EU-domstolens praksis kan erstatte den tilladelse, som sædvanligvis kræves.

Det er ikke muligt med anlægsloven at bestemme, at projektjorden ikke kan omfattes af affaldsdefinitionen, idet EU-domstolen har fastslået, at affaldsdefinitionen skal anvendes på baggrund af en konkret vurdering. Anlægsloven vedtages imidlertid af Folketinget, og bemærkningernes "sandhedsværdi" er meget høj – dvs. anlægsloven med bemærkninger vil udgøre dokumentation for, hvad jorden skal bruges til. Hvis anlægsloven således beskriver, at projektjord anvendes til det formål at forbedre trafikssikkerheden ved etablering af vejskråninger med anlæg 3 eller større, vil der være tilstrækkelig dokumentation for, at jorden ikke er omfattet af affaldsdefinitionen, eller at den er omfattet af nyttiggørelsesbegrebet. Med anlægsloven er det således muligt at understrege det saglige formål med projektjordens anvendelse. Dette gælder i forhold til enhver anvendelse som led i projektets udformning, herunder af æstetiske eller lignende hensyn.

Fase 3 og 4 - Projekt til besigtigelse og anlæg

Ved fase 3 er anlægsloven vedtaget, og der gennemføres linjebesigtigelse, detailprojektering og detailbesigtigelse, hvor projektet fremlægges for Ekspropriationskommissionen.

Fase 4 består navnlig i gennemførelse af ekspropriationsforretning, hvor projektet godkendes af Ekspropriationskommissionen. Der udarbejdes udbudsmateriale, og anlægsprojektet udbydes med henblik på indgåelse af kontrakt med en entreprenør.

Der er som udgangspunkt ikke i fase 3 eller 4 særlige opmærksomhedspunkter i forhold til håndteringen af jord. Hvis der i detailprojekteringen afdækkes forhold af betydning for den påtænkte jordhåndtering, bør det naturligvis håndteres.

I forhold til udbud af projektet og indgåelse af kontrakt med entreprenøren kan det være relevant at sikre, at entreprenøren har fokus på, at jorden skal håndteres på en sådan måde, at den ikke bliver til affald, eller at jorden skal nyttiggøres. Som udgangspunkt er der i denne fase taget stilling til, hvordan og hvor meget af jorden, der kan nyttiggøres i selve projektet. Hvis der er behov for afsætning af projekt til eksterne aktører, kan det være relevant at lade det indgå i udbuddet, at entreprenøren skal forestå en sådan afsætning af jorden – om muligt som produkt – alternativt til nyttiggørelse.

Fase 5 - Anlæg

Fase 5 er i realiteten anlægsfasen, hvor projektet anlægges. Vejen åbnes, og den overdrages til drift.

Som udgangspunkt er der ikke egentlig planlægning eller beslutninger i anlægsfasen, som har betydning for håndteringen af jord. De er allerede truffet eller foretaget i tidligere faser. Der kan imidlertid opstå uforudsete hændelser, herunder eksempelvis at jorden har andre forureningsmæssige eller geotekniske egenskaber end forudsat. Det kan også være, at anlæggelse af projektet giver anledning til mere projektjord end forudsat, og at der derfor er behov for at finde anvendelse for større mængder end først forudsat. Det er i den henseende vigtigt at være opmærksom på, at hvis skråningsanlæggene i denne fase ændres fra anlæg 3 til anlæg 2 giver dette et større jordoverskud end beregnet i de tidligere faser.

I sådanne situationer kan det være vanskeligere at opfylde betingelserne for, at jorden ikke er omfattet af affaldsdefinitionen eller omfattet af nyttiggørelsesbegrebet. Det er imidlertid de samme regler, der gør sig gældende.

Hvis jorden kan afsættes i umiddelbar forlængelse af frembringelsen, og den afsættes til et reelt projekt, som er udtryk for en reel efterspørgsel på jorden, vil den kunne holdes ude af affaldsdefinitionen.

Hvis det ikke er muligt at afsætte jorden på en måde, så den ikke er omfattet af affaldsdefinitionen, fordi der ikke i forbindelse med frembringelsen er den fornødne sikkerhed for fornyet anvendelse, vil jorden kunne afsættes til nyttiggørelse, hvis der identificeres et relevant projekt.

Det vil i givet fald være relevant at genoptage dialogen med kommunen med henblik på at klarlægge, om kommunen, som har anvisningsret og -pligt, og som skal sikre en affaldshåndtering i overensstemmelse med affaldshierarkiet i affaldsbekendtgørelsens § 13, stk. 1, kan pege på en afsætningsmulighed i nærområdet med henblik på at minimere belastning af veje og omgivelser.

I forhold til jordhåndtering bærer anlægsfasen præg af, at beslutninger og planer om jordhåndtering bør være plads, og der skal primært ske udførelse i overensstemmelse med disse.

Fase 6 - Drift

I fase 6 skal vejen vedligeholdes, ligesom der gennemføres 1. års og 5. års eftersyn.

Ved aktiviteter i driftsfasen kan der sjældent fremkomme geoteknisk egnet jord som kan anvendes til andre formål i umiddelbar forlængelse af frembringelsen. Jord og materiale fremkommet ved rabatafhøvling, grøfteoprensning samt oprensning af regnvandsbassiner, er normalt ikke egnet til anden anvendelse grundet jordens geotekniske egenskaber samt dennes forureningsgrad.

Selvom det kan være sværere at opfylde betingelserne for at holde jord ude af affaldsdefinitionen eller inde i nyttiggørelsesbegrebet, når det ikke er muligt helt at planlægge frembringelsen af jord på samme måde som et anlægsprojekt, der udføres efter en detaljeret projektbeskrivelse og tidsplan, er det grundlæggende de samme regler, der gælder.

Det betyder, at hvis Vejdirektoratet som led i driften frembringer jord, som kan anvendes til andre formål i umiddelbar forlængelse af frembringelsen, vil denne jord ikke blive anset som omfattet af affaldsdefinitionen, hvis anvendelsen tjener et sagligt formål. Dette kunne eksempelvis være til understøtning af stolper til autoværn, hvis den eksisterende jord er eroderet væk.

Hvis jorden ikke kan afsættes i umiddelbar forlængelse af frembringelsen, vil det være muligt at opbevare jorden med henblik på nyttiggørelse sidenhen. Som nævnt ovenfor vil jorden dog være omfattet af den kommunale ordning for jord, som er affald, og i lyset af benyttelsespligten vil Vejdirektoratet, hvis der ikke er en umiddelbart forestående anvendelse for jorden, være forpligtet til at håndtere jorden som foreskrevet i den kommunale ordning.¹

¹ Det bemærkes, at der den 16. juni 2020 blev indgået en politisk aftale om Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi. Aftalen er endnu ikke udmøntet, men det fremgår af aftalen, at kommunerne anvisningsret og -pligt skal ophæves, hvilket forventes at føre til, at benyttelsespligten for de kommunale ordninger for jord, som er affald, ophæves. Håndteringen vil herefter skulle ske ved afsætning til private aktører, hvis Vejdirektoratet ikke selv har egnet kapacitet/anlæg.

Opmærksomhedspunkter	
Fase 1	Jordens geotekniske egenskaber
Fase 2	- Afdække muligheder for anvendelse af projektjord som en integreret del af projektet - Undersøge muligheder for afsættelse af jord i overskud, som ikke finder anvendelse i projektet - Skabe rummelighed i projektet for anvendelse af projektjord - Jordens geotekniske egenskaber - Jordmængder og jordbalance - Beskrive anvendelse af projektjorden i projektbeskrivelsen som grundlag for miljøvurderingen - Beskrive anvendelse af projektjorden i miljøkonsekvensrapporten - Tydeliggøre det saglige formål med projektjordens anvendelse i Anlægsloven
Fase 3 og 4	Sikre sig entreprenørens fokus på håndtering af jord
Fase 5	Fokus på uforudsete hændelser – kan projektjorden holdes udenfor affaldsdefinition og indenfor nyttiggørelsesbegrebet
Fase 6	Fokus på sagligt formål ved frembringelse af jord ved driftsaktiviteter

Opmærksomhedspunkter - i anlægsprojektets faser

Eksempler på anvendelse af projektjord til saglige formål

Med henblik på målretning og operationalisering er der afholdt tre workshops med deltagere på tværs af Vejdirektoratets organisation.

Formålet var både at sikre deltagernes grundlæggende forståelse af de retlige rammer generelt, men det var i særdeleshed formålet, at deltagerne blev klædt på til at bidrage med forslag til, hvordan Vejdirektoratets håndtering af jord inden for de miljøretlige ramme kunne ske på en måde, som både er bæredygtig, herunder økonomisk hensigtsmæssig, og operationel i forhold til Vejdirektoratets projekter og måde at arbejde på.

I det følgende beskrives projektgruppens idéer til og eksempler på, hvordan håndtering af jord kan ske, hvor det passer ind i det enkelte projekt.

Jordhoteller

Jordhoteller vil normalt blive anset som midlertidig opbevaring af jord, som er affald, og det er følgelig også en fremgangsmåde, som sædvanlig kræver miljøgodkendelse, jf. godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K212. Dette skyldes, at jordhoteller normalt opbevarer jord fra bygherrer eller andre, som ikke selv har fundet anvendelse for jorden, og jorden blev derfor til affald, fordi indehaveren skilte sig af med jorden.

Projektgruppen drøftede, om Vejdirektoratet som landsdækkende bygherre kunne etablere jordhoteller for at sikre synergieffekter mellem de forskellige projekter, hvor det varierer meget, om der er projektjord i overskud eller underskud.

Det afgørende for ikke at anse jorden som affald er efter EU-domstolens praksis, at der ved frembringelsen er sikkerhed for jordens anvendelse til et andet sagligt formål. Vejdirektoratet er en unik bygherre, som løbende udfører meget store anlægsprojekter, og Vejdirektoratet kan over en kortere årrække have både et stort udbud af og en stor efterspørgsel efter projektjord på lokalt, regionalt og nationalt niveau. Vejdirektoratet har – muligvis som den eneste bygherre i landet – meget stor sikkerhed for, at et overskud af projektjord i et projekt vil kunne anvendes som projektjord i et andet projekt inden for en kortere årrække.

Særligt forarbejderne til jordforureningslovens § 50, stk. 4, og Miljøstyrelsens orientering om en ny jordflytningsbekendtgørelse, bilag E, angiver, at jord, hvis det ikke skal anses som affald, kun kan opbevares for en kortere tidsbegrænset periode, inden det finder fornyet anvendelse. Sidestensdommen kræver sikkerhed for den fornyede anvendelse, og at det skal ske i umiddelbar forlængelse af frembringelsen. I udgangspunktet er disse retskilder til hinder for, at et jordhotel kan håndtere jord uden, at det bliver til affald, medmindre jorden opbevares med henblik på specifik anvendelse på et nærmere specificeret tidspunkt.

Der var i projektgruppen enighed om, at Vejdirektoratet som bygherre ikke skiller sig af med jorden, hvis der er sikkerhed for, at der gennemføres projekter inden for et begrænset område inden for en kortere årrække, og at der er truffet beslutning herom. Eksempelvis indeholder "Aftale om Infrastrukturplan 2035" mange store anlægsprojekter som betyder, at det inden for et relativt begrænset geografisk område og tidsmæssig udstrækning vil være oplagte muligheder for at anvende projektjord, som er i overskud på et anlægsprojekt, til anlægsarbejder på et andet anlægsprojekt beliggende inden for en økonomisk fordelagtig køreafstand.

På den baggrund blev det besluttet at rette henvendelse til Miljøstyrelsen med henblik på at opnå deres vurdering, om det i en situation som den ovenfor beskrevne vil være muligt at etablere særlige jordhoteller for Vejdirektoratets projekter uden, at jorden skal anses som affald.

Vejdirektoratet har efter forudgående skriftlig orientering af Miljøstyrelsen om overvejelserne afholdt et møde, hvor problemstillingen blev drøftet. Miljøstyrelsen var grundlæggende positiv overfor fremgangsmåden, men Miljøstyrelsen påpegede, at kompetencen, medmindre dette blev ændret ved et projekts anlægslov, tilkom kommunerne, og at Miljøstyrelsen derfor ikke kunne afgøre spørgsmålet. Dialogen med Miljøstyrelsen endte med, at Miljøstyrelsen opfordrede Vejdirektoratet til at tage kontakt til den stedligt kompetente kommune (der hvor jordhotellet i givet fald skal ligge), når det blev aktuelt, og Miljøstyrelsen tilbød at bistå den relevante kommune og Vejdirektoratet i drøftelserne om, hvordan etableringen og driften af et sådant jordhotel for projekt, der ikke er affald, kunne ske.

Landskabsmodellering og æstetiske hensyn

Projektgruppen drøftede, om projektjord i højere grad burde tænkes ind i projektudformningen med henblik på at sikre, at de statslige vejprojekter i endnu højere grad tilpasses omgivelserne, og om dette kunne opnås ved at anvende projektjord til landskabsmodellering som en integreret del af projektet. Det blev i den forbindelse også drøftet, om vejanlæggets, herunder sideanlæggenes, udformning med henblik på varetægelse af æstetiske hensyn, herunder både for naboerne til anlægget og brugerne af anlægget, kunne begrunde anvendelse af projektjord.

Landskabsmodellering med henblik på bedre indpasning i landskabet, forbedrede køreoplevelser og lignende som et integreret element i projektet udgør en saglig begrundelse for anvendelse af projektjord, som, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt, kan holde projektjorden ude af affaldsdefinition – og evt. inde i nyttiggørelsesbegrebet, hvis jorden måtte blive anset som affald. Æstetiske hensyn, herunder både for naboer til og brugere af vejanlægget, kan således begrunde, at projektjorden anvendes til nærmere bestemte formål. Hvis æstetiske hensyn, herunder hensynet til landskabets udformning eller køreoplevelsen for brugerne af vejanlægget, er årsagen til, at eksempelvis en støjvold ikke dimensioneres efter, hvad overholdelsen af de vejledende grænseværdier for støj tilsiger, er det vigtigt, at dette anføres i projektbeskrivelsen, eller hvis beslutningen tages på et senere tidspunkt i processen, at det fremgår af et dokument på projektet, hvad der er årsagen til anlæggets udformning.

Hvis det skal undgås, at projektjorden bliver til affald, bør der tilstræbes størst mulig samtidighed i frembringelse af projektjorden og den efterfølgende anvendelse heraf.

Etablering af lys- og støjvolde samt forbedrede forhold for biodiversitet

Vejanlæg giver anlæg til støjgener, herunder navnlig dækstøj, og i de mørke timer giver køretøjernes lygter anledning til lysgener.

Anvendelse af projektjord til støjvolde er blandt de mest almindelige anvendelser. Efter nævnets praksis skal en støjvold som udgangspunkt begrundes i, at der er vejledende grænseværdier, som er overskredet, og støjvolden skal dimensioneres på en måde, som sikrer grænseværdiernes overholdelse. Hvis en støjvold overdimensioneres, anses den del, der udgør overdimensioneringen, som udgangspunkt som bortskaffelse – et deponeringsanlæg oven på nyttiggørelsesanlægget.

En støjvold skal desuden, for at have et sagligt formål, placeres et sted, hvor støjdæmpningen har en vis relevans. Det vil ikke være tilstrækkelig begrundelse for etableringen af en støjvold, at der findes en rasteplads med et toilethus og 6 parkeringspladser. I sådanne situationer forventes bilisterne kun at tage kortvarigt ophold, og støjen udgør ikke et sundhedsmæssigt problem eller en belastning i forhold til restitution. Hvis der derimod er tale om en større rasteplads med stor kapacitet til overnattende langturschauffører, der skal restituere, legepladser, restauranter mv., vil der være en saglig begrundelse for at etablere en støjvold.

Hvis en vold, som primært har til formål at dæmpe støjen, derfor dimensioneres anderledes end, hvad der er strengt nødvendigt for at overholde de vejledende grænseværdier for støj, skal dette begrundes i andre hensyn. Det kan være hensynet til voldens indpasning i omgivelserne, køreoplevelsen for brugerne eller andre lignende begrundelser. Det er imidlertid vigtigt, at det fremgår tydeligt, hvad der er begrundelsen for voldens udformning og dimensionering. Hvis det ikke fremgår af et beslutningsgrundlag, herunder projektbeskrivelse, miljøkonsekvensrapport, implementeringsredegørelse el.lign., at støjvolden har fået en bestemt dimensionering og udformning af andre årsager end de rent støj-mæssige, vil der være risiko for, at nævnet eller domstolene vil anse den del af anlægget som bortskaffelse – og dermed et deponeringsanlæg.

Så vidt muligt bør overvejelserne ske allerede i fase 2, hvor anlæggets udformning i store træk fastlægges. Hvis det ikke er muligt at indarbejde støjvoldens nærmere udformning i fase 2, kan det være relevant at overveje, om støjvoldens nærmere dimensionering skal besluttet i samråd med kommunen – evt. efter vedtagelse af en lokalplan herfor.

Hvis anvendelse af projektjord til en støjvold i fase 2 er udførligt beskrevet som en integreret og nødvendig del af projektet, vil anvendelsen af jorden til dette formål kunne holde jorden ude af affaldsdefinitionen.

Anlæggelse af en lysvold langs vejen nedsætter risikoen for blænding fra trafikanters lyskegle på veje tæt på statsvejen. Dette højner trafiksikkerheden og kan være en saglig begrundelse for at etablere en vold.

Det bemærkes, at det også vil være muligt at tage hensyn til lokalplanlagte arealer, hvor den planlagte arealanvendelse endnu ikke er realiseret, hvis lokalplanen har et sådant formål, at en vold kan forebygge, at der ved lokalplanens realisering opstår en konflikt mellem generne fra vejanlægget og den planlagte arealanvendelse.

Det skal også nævnes, at voldene sagligt vil kunne dimensioneres under hensyntagen til Vejdirektoratets trafikprognoser. Hvis en prognose forudser, at der over en årrække vil være væsentlige stigninger i trafikken, vil en sådan prognose kunne bruges som saglig begrundelse for, at volden dimensioneres større end det aktuelle støjniveau tilsiger.

Det bemærkes afslutningsvist at anlæg, som er egnede til at forbedre biodiversiteten, også kan udgøre en saglig begrundelse for anvendelse af projektjorden. Eksempelvis vil anvendelse af projektjord til etablering af en faunaoverføring være en stor gevinst for biodiversiteten. En faunabro kan placeres i en grøn korridor, som dyrene vides at benytte. Ved etablering af faunabro fremfor en faunaunderføring sikres større benyttelse af krydsningen, da en overføring benyttes af flere dyr og flere arter.

Det afgørende er, om anvendelsen af projektjorden til et sagligt formål rent faktisk giver mening, dvs. at det etablerede anlæg rent faktisk udfylder den tilsigtede funktion, og at der var et reelt behov for, at anlægget blev etableret for at udfylde funktionen.

Forbedring af trafiksikkerheden og/eller dyrkningsskråninger

Etablering af vejskråninger i påfyldning med anlæg 3 eller større forbedrer trafiksikkerheden, da autoværnet, iht. gældende autoværnsregler, kan undlades på strækningen, fordi skråningen ikke udgør en fare, hvis trafikanter kører ned af den. Hvis begrundelsen for anvendelsen af jorden er forbedring af trafiksikkerheden, vil denne kunne anvendes som grundlag for at holde jorden ude af affaldsdefinitionen eller inde i nyttiggørelsesbegrebet.

Vejskråninger med anlæg 3 eller større vil kræve relativt større arealer end skråninger etableret med anlæg 2. Det kan derfor også være relevant at overveje om skråninger, på delstrækninger, udformet med anlæg 10 (dyrkningsskråninger) med muldbeklædning, kan indgå i tilstødende marker. Anvendelse af projektjord til etablering af disse skråninger udgør en saglig begrundelse for enten at holde jorden ude af affaldsdefinitionen eller være omfattet af nyttiggørelsesbegrebet. Dog er det vigtigt at sikre sig at skråningen egner sig til dette formål, da det i modsat fald mere vil have karakter af depotering.

Salg af jorden til andre formål og/eller projekter

Hvis der i et projekt er et overskud af projektjord, er det relevant at overveje, om projektjorden kan afsættes til andre aftagere med henblik på at udfylde et egnet formål. Det kan være, at lodsejere eller kommunerne langs det påtænkte vejanlæg rent faktisk har behov for jord til at udføre anlæg af forskellig karakter. Det kunne eksempelvis være idrætsanlæg, herunder til udformning af kuperet terræn til mountainbikekørsel, BMX eller motocross, sundhedslandskaber, landskabsmodellering, kælkebakker i familievenlige kvarterer eller ved skoler eller institutioner osv.

Der er i princippet ikke andre krav til projekter, der udføres af andre, i forhold de krav, som Vejdirektoratet selv er underlagt. Hvis projektjorden, der afsættes til et formål hos en anden aftager end Vejdirektoratet, skal holdes ude af affaldsdefinitionen, skal der efter bl.a. EU-domstolens praksis foreligge sikkerhed for afsætningen, hvilket efter jordforureningslovens forarbejder bør være i form af en aftale med aftageren på frembringelsestidspunktet – evt. efter kortvarig tidsbegrænset opbevaring.

Hvis en sådan aftale ikke kan indgås, og projektjorden derfor bliver til affald, vil det dog være muligt at afsætte jorden som affald med henblik på nyttiggørelse, hvis det i øvrigt er inden for rammerne af den kommunale ordning for jord, som er affald.

Jordstabilisering/jordforbedring

Projektgruppen drøftede, hvorvidt jordstabilisering/jordforbedring skulle anses som behandling af jord, som er affald. At jordstabilisere råjordsplanum på stedet eller jordforbedre afgravningsjordens egenskaber, før den indbygges et andet sted i projektet, anses ikke for handlinger, hvor indehaveren skiller sig af med projektjorden, agter at skille sig af med projektjorden, eller er forpligtet til at skille sig af med projektjorden.

Jordstabilisering og jordforbedring er således en mulig fremgangsmåde for at finde anvendelse for jord med ringe geotekniske egenskaber som en integreret del af projektet.

Anvendelse af overskudsmuld til lokal jordforbedring

Projektgruppen drøftede indgående mulighederne for at placere projektjord på marker i tilknytning til anlægsprojekter. Grundlæggende skal en sådan disponering af jorden ske i overensstemmelse med de gældende regler, hvilket vil sige, at det er afgørende, at der er en saglig begrundelse for at placere jorden på markerne. Hvis der ikke tilvejebringes en saglig begrundelse for at placere jorden på markerne, vil der være tale om et deponeringsanlæg.

Mangel på kapacitet til håndtering af jord fra bygge- og anlægsarbejder har medført, at mange lodsejere har accepteret, at der laves såkaldt jordforbedring på markerne, hvor der er en lavning eller andre forhold, som kan udbedres med henblik på at opnå en mere hensigtsmæssig udnyttelse af arealerne. Kommunerne er generelt opmærksomme på, at der pga. mulighederne for at opnå store fortjenester er udfoldet stor kreativitet, og at der i mange tilfælde ikke blev opnået en reel forbedring af markernes dyrkningsmæssige egenskaber. Realiteten var i mange tilfælde, at der var tale om skjult deponering, og at lodsejeren tog imod betaling for at modtage jorden, selvom det forringede markens dyrkningsmæssige egenskaber, fordi betalingen langt oversteg den økonomiske gevinst ved at dyrke markerne. Kommunerne er generelt blevet mere opmærksomme på problemstillingen, og Planklagenævnet har gentagne gange afvist, at det er muligt at gennemføre terrænregulering eller opbevaring af jord inden for rammerne af planlovens regler om landzoneadministration.

Hvis projektjorden skal afsættes til de omkringliggende marker, er det derfor vigtigt, at der tilvejebringes dokumentation for, at jordens egenskaber, herunder forureningsmæssigt, biologisk og geoteknisk, er egnede til at opnå en forbedring i forhold til de dyrkningsmæssige egenskaber, som marken havde inden jordforbedringen. Hvis der reelt ikke er tale om jordforbedring, vil der som det klare udgangspunkt ikke være grundlag for at anse placeringen af jorden på marken som uden for affaldsdefinitionen eller som omfattet af nyttiggørelsesbegrebet. Det vil tale for, at jorden er omfattet af affaldsdefinitionen og definitionen på bortskaffelse (dvs. et deponeringsanlæg), hvis den påfører marken strukturskader, som det er nødvendigt at kompensere lodsejeren for økonomisk, og lodsejeren i øvrigt oplever et forringet udbytte fra marken.

Grundlæggende bør muligheden for anvendelse af projektjord til jordforbedring således kun overvejes, hvis der er sikkerhed for, at projektjorden er egnet hertil, og at markens dyrkningsmæssige egenskaber rent faktisk er forbedret efter jordens tilførsel samt at der er tale om en meget begrænset mængde jord.

Generel beskrivelse af de retlige rammer

Formålet med affaldslovgivningen, herunder affaldsdirektivet

De danske regler om håndtering af affald er enten at finde i miljøbeskyttelsesloven eller fastsat med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven. Miljøbeskyttelsesloven, affalds- og affaldsaktørbekendtgørelsen implementerer i vid udstrækning EU's affaldsdirektiv, mens regulering af affald i det konkrete anlæg også findes i godkendelsesbekendtgørelsen.

Miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, fastslår, at loven har til formål *"at værne natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet"*. I lovens § 1, stk. 2, nr. 3 og 5, fastslås, at to af lovens særlige formål er at begrænse spild af råstoffer og fremme genanvendelse i forbindelse med affaldshåndtering.

Affaldsdirektivets formål fremgår af art. 1, og det fastslås her, at direktivets skal *"beskytte miljøet og menneskers sundhed ved at forebygge eller mindske produktionen af affald og de negative følger af affaldsproduktion og -håndtering og ved at mindske de samlede følger af ressourceanvendelsen og forbedre effektiviteten af en sådan anvendelse, hvilket er afgørende for omstillingen til en cirkulær økonomi og for at sikre Unionens konkurrenceevne på lang sigt."*

Dette understøttes af direktivets 6. betragtning, hvoraf det fremgår, at primære sigte er at minimere de negative virkninger af affaldsproduktion på miljøet og menneskers sundhed, mens det dog også tager sigte på at reducere brugen af ressourcer og fremme den praktiske anvendelse af affaldshierarkiet.

Affaldshierarkiet fremgår af affaldsdirektivets art. 4, stk. 1, og det er implementeret ved miljøbeskyttelseslovens § 6b, stk. 1, for så vidt angår politikker og regeludstedelse om affaldsforebyggelse og -håndtering, mens affaldsbekendtgørelsens § 13 fastslår affaldshierarkiets anvendelse for den kommunale affaldshåndtering, herunder jord, som er affald, og som følger er omfattet af de kommunale regulativfastsatte anvisningsordninger, jf. affaldsaktørbekendtgørelsens § 8, stk. 1, jf. § 3, stk. 2.

Affaldshierarkiet prioriterer forebyggelse højst, hvorefter følger forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelse, anden nyttiggørelse, mens bortskaffelse, herunder deponering, findes i bunden af hierarkiet. Det er muligt at fravige affaldshierarkiet, hvis fravigelsen er begrundet i en livscyklusbetragtning, og det sker med henblik på at opnå det bedste samlede miljømæssige resultat under hensyntagen til navnlig hensynene under miljøbeskyttelseslovens formålsbestemmelse.

Affaldshierarkiet tilskynder således til, at jord anvendes på en måde, så det undgås, at jorden bliver til affald. Hvis jord, som er affald, kan anvendes til sit oprindelige formål, bør det forberedes hertil. Alternativt bør jorden, som er affald, så vidt muligt genanvendes henholdsvis nyttiggøres, inden jorden måtte blive deponeret.

Hvornår er jord affald?

Affaldsdefinitionen er afgørende for vurderingen af, om jorden er affald. Affaldsdefinitionen findes i affaldsdirektivets art. 3, nr. 1, der er implementeret i affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, og den har følgende ordlyd:

"Ved affald forstås i denne bekendtgørelse ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med."

Det afgørende element efter affaldsdefinitionen er således, om indehaveren skiller sig af med jorden.

EU-domstolen har fastslået, at der med affaldsdirektivet er indført en direkte gældende affaldsdefinition, som medlemsstaterne ikke kan indskrænke ved bestemmelser i national lovgivning.² Det er derfor ikke muligt ved anlægsloven generelt at undtage projektjord fra affaldsdefinitionen.

EU-domstolen har bl.a. i den såkaldte sidestensdom tidligere taget stilling til, hvornår et materiale kan anses for ikke at være omfattet af affaldsdefinitionen.³ Sidestensdommens præmisser er fortolket i forhold til jord i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 507/2006, hvor det i lovforslagets bemærkninger anføres, hvordan affaldsdefinitionen skal anvendes i forhold til, hvornår der er tale om et produkt henholdsvis affald:

"Under visse betingelser må uforurenet jord, der graves op, antages at falde uden for affaldsdefinitionen. Dette er tilfældet, når jordproducenten 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. Ved afgørelsen af, om der er tale om et produkt eller affald, bør der lægges vægt på, at aftalen om aftagning af jorden er indgået senest på opgravningstidspunktet, og at jorden kun oplagres for en kortere tidsafgrænset periode, inden den finder fornyet anvendelse. Såfremt jorden oplagres for en længere eller ikke-tidsafgrænset periode, må jorden anses for at udgøre en byrde for ejeren, hvilket er et indicium for, at der er tale om affald. Støtte for sådanne betragtninger findes i præmisserne for den såkaldte »Sidestensdom« fra EF-domstolen (dom af 18. april 2002, sag C-9/00)."

Miljøstyrelsen har i orientering af 8. oktober 2007 om en ny jordflytningsbekendtgørelse, bilag E, beskrevet tre eksempler på, hvornår jord skal anses for at være affald:

² Sag C-194/05, præmis 54

³ Sag C-9/00.

Eksempel 1, Jord fra byggeprojekt – oplagres i ikke-tidsafgrænset periode

Ved udgravning til et byggeprojekt fremkommer der overskudsjord. Jorden kan anvendes uden forudgående behandling, men kan ikke anvendes i forlængelse af opgravningen. Der er behov for at oplagre den i en ikke nærmere angivet periode. Jorden vil hermed blive kategoriseret som affald.

Eksempel 2 Forurenet overskudsjord fra byggeprojekt

Ved udgravning til et byggeprojekt fremkommer der overskudsjord. Det viser sig, at jorden er forurenet. Da den ikke kan anvendes uden, at der tages højde for de risici for miljø og sundhed, som jorden indebærer, vil jorden være affald med mindre det konkret kan godtgøres, at der er tale om et tilsigtet biprodukt.

Eksempel 3 Uforurenet jord fra byggeprojekt aftalt anvendt i andet byggeprojekt

Ved en udgravning til et byggeprojekt fremkommer der overskudsjord, der dokumenteres at være uforurenet. Der er indgået en aftale om, at jorden efter en kort tidsafgrænset periode kan anvendes i et andet byggeprojekt. Jorden vil i denne situation kategoriseres som produkt.

Det fremgår både af forarbejderne til jordforureningslovens § 50, stk. 4, og Miljøstyrelsens orientering, at der lægges afgørende vægt på, om jorden kan anvendes i umiddelbar forlængelse af opgravningen. Der henvises bl.a. til indgåelse af en aftale med aftageren senest på opgravningstidspunktet. Det må dog lægges til grund, at såfremt indehaveren selv kan finde anvendelse for jorden i umiddelbar forlængelse af frembringelsen, vil det ikke være en forudsætning, at der er indgået en aftale. Det vil være hensigtsmæssigt, om der på frembringelsestidspunktet er truffet en beslutning eller lagt en plan for, hvad jorden skal anvendes til. Det fremgår også, at der lægges vægt på, om oplagringen af jorden forud for anden anvendelse er kortvarig og tidsbegrænset.

EU-domstolen har i flere domme tillagt sikkerhed for anvendelsen afgørende betydning i forhold til, om et materiale skulle anses for omfattet af affaldsdefinitionen. EU-Domstolen anførte således i side-stensdommen, at et materiale kan falde uden for affaldsdefinitionen, *"hvor der ikke blot er en mulighed for, at godet, materialet eller råstoffet vil blive genanvendt, men hvor det er sikkert, at en sådan genanvendelse vil finde sted uden forudgående bearbejdning og i forlængelse af fremstillingsprocessen"*.⁴ EU-Domstolen tilføjede, at et relevant kriterium kan findes i, hvis genanvendelse af materialet økonomisk set er fordelagtigt for indehaveren, da dette indebærer en høj grad af sandsynlighed for, at der vil ske en sådan anvendelse som forudsat ovenfor.⁵

EU-Domstolen har i en anden dom forholdt sig hertil i konteksten anvendelse af gylle til gødning af jorden. I sagen blev det klart, at den fornødne sikkerhed for videre anvendelse af gyllen kunne opnås ved, at det allerede ved gyllens frembringelse kunne lægges til grund, at gyllen skulle anvendes på nærmere bestemte jorder med henblik på gødning af jorden. Hvis det var nødvendigt at opbevare gyllen forud for udspreddingen, anså EU-Domstolen det som en forudsætning for ikke at anse gyllen som affald, at der forelå forpligtende tilkendegivelser fra landbrugere om at få leveret gylle med henblik på udspredding på nærmere identificerede jorder.⁶ EU-Domstolen anser det med andre ord for afgørende, at der på frembringelsestidspunktet er en klar aftale, beslutning eller plan for, hvad gyllen skal anvendes til, hvis gyllen ikke skal omfattes af affaldsdefinitionen.

⁴ Sag C-9/00, præmis 36.

⁵ Sag C-9/00, præmis 37.

⁶ Sag C-113/12, præmis 52 og 53.

EU-domstolen fastslog i sidestensdommen desuden, at det forhold, at et materiale undergives nyttiggørelse, herunder evt. en nyttiggørelse nævnt på affaldsdirektivets bilag vedrørende nyttiggørelsesoperationer, ikke er tilstrækkeligt til at fastslå, at der er tale om at skille sig af med det, og dermed heller ikke tilstrækkeligt til at anse materialet som affald.⁷ Håndteringen af et materiale kan imidlertid være udtryk for, at der er tale om affald. EU-domstolen tilkendegav i en sag, at *"den omstændighed, at behandlingsmetoden for det omhandlede stof er en almindelig form for affaldsbehandling eller at nævnte stof i almindelighed opfattes som affald, og — såfremt der er tale om et restprodukt fra en produktion — af den omstændighed, at der ikke kan findes anden anvendelse herfor end bortskaffelse, eller at anvendelsen heraf skal ske under iagttagelse af særlige sikkerhedsforanstaltninger af hensyn til miljøet"* kan være et indicium for, at der er tale om affald.⁸

EU-domstolen har også i nyere retspraksis fortolket affaldsdefinitionen, og domstolen har bl.a. fortolket affaldsdefinitionen i forhold til, hvilken betydning forureningsgraden skal tillægges. EU-domstolen har bl.a. udtalt, at *"der ikke ud fra stoffernes farlighed kan udledes noget om begrebet affald"*.⁹ Det anføres i samme dom, at *"Som det fremgår af definitionen på affald, betragtes et stof ikke som affald på grund af sin art, men fordi dets indehaver agter eller er forpligtet til at skille sig af med det, dvs. på grund af indehaverens eller lovgivers hensigt."*¹⁰ Det fremgår dog af samme præmis, at et stofs kemiske sammensætning kan være et tegn på, at det er affald.

Jordens forureningsgrad skal således som udgangspunkt ikke tillægges betydning i forhold til, om der er tale om affald. Det må dog samtidig konkluderes, at forureningsgraden i praksis spiller en afgørende rolle, da det normalt er vanskeligt at finde en fornuftig anvendelse for jord, som er kraftigt forurenet. De manglende anvendelsesmuligheder for jorden må anses som et indicium for, at der er tale om en byrde for indehaveren, som indehaveren har behov for at skille sig af med. Forureningsgrad kan med andre ord i praksis ofte føre til, at jorden bliver til affald. Det er imidlertid en konkret vurdering i hver enkelt tilfælde, som det også fremgår af eksempel 2 i Miljøstyrelsens orientering, jf. ovenfor.

Det er kommunen, som i medfør af affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, træffer afgørelse om, hvorvidt jorden er omfattet af affaldsdefinitionen. I praksis vil affaldsproducenten normalt tage stilling til, om der er tale om den ene eller den anden type affald, uden at der er behov for, at kommunen klassificerer det. Hvis kommunen er uenig med affaldsproducenten, eller hvis affaldsproducenten er i tvivl, træffer kommunen afgørelse herom.¹¹ Afgørelsen kan ikke påklages til anden myndighed, jf. affaldsbekendtgørelsens § 79. Hvis der er tvivl om, hvorvidt betingelserne for at holde jorden ude af affaldsdefinitionen er opfyldt, kan det være relevant at anmode den stedligt kompetente kommune om at træffe en afgørelse om klassificering på baggrund af sagens relevante oplysninger. En sådan afgørelse vil tillige være relevant dokumentation, hvis sagen måtte blive indbragt for Miljø- og Fødevarerklagenævnet, Ankestyrelsen eller domstolene.

⁷ Sag C-9/00, præmis 27.

⁸ Sag C-235/02, præmis 39.

⁹ Sag C-399/17, præmis 66.

¹⁰ Sag C-399/17, præmis 74.

¹¹ Se Miljøstyrelsens vejledning nr. 9139/2019 om håndtering af bygge- og anlægsaffald, afsnit 2.1 (<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2019/9139>).

Det skal bemærkes, at affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, som i nogen udstrækning er udtryk for en kodificering af sidestensdommen, indeholder betingelserne for, hvornår materialer kan anses som et biprodukt. Det er imidlertid en forudsætning for anvendelsen af bestemmelsen, at materialet er et resultat af en produktionsproces. Eftersom bestemmelsen må anses som en undtagelse til affaldsdefinitionen, skal den fortolkes indskrænkende, og frembringelse af jord i forbindelse med et anlægsprojekt vil formentlig ikke være omfattet af bestemmelsen.¹²

Kommunen har desuden mulighed for at træffe afgørelse om affaldsfasens ophør, jf. affaldsbekendtgørelsens § 6, stk. 1. Bestemmelsen fastslår, at jorden skal have gennemgået en genanvendelsesoperation eller en anden nyttiggørelsesoperation, og at jorden derudover skal opfylde følgende betingelser:

- 1) Jorden skal anvendes til specifikke formål.
- 2) Der findes et marked for eller en efterspørgsel efter jorden.
- 3) Jorden skal opfylde de tekniske krav til det specifikke formål for jordens anvendelse og leve op til gældende lovgivning og normer vedrørende produkter.
- 4) Anvendelsen af jorden må ikke få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.

I almindelighed vil en afgørelse om affaldsfasens ophør forudsætte, at jorden kan afsættes mod betaling, og at den er uforurenet. Kravet om, at jorden skal have gennemgået en genanvendelsesoperation eller en anden nyttiggørelsesoperation, før der kan træffes afgørelse, vil normalt også være en begrænsning for affaldsfasens ophør for jord.

Bestemmelserne om biprodukter og affaldsfasens ophør vil derfor sjældent være relevant at overveje ved håndtering af jord.

Afslutningsvist skal nævnes, at affaldsdirektivets art. 2, stk. 1, litra b) og c), i visse tilfælde undtager jord fra direktivets anvendelsesområde. Jord, der ikke er opgravet (in situ), er undtaget efter litra b. Litra c) undtager uforurenet jord, *"der er opgravet i forbindelse med anlægsvirksomhed, hvor det er sikkert, at materialet i sin naturlige tilstand vil blive anvendt til anlægsvirksomhed på det sted, hvor det er blevet opgravet."* Der er tale om undtagelser, som følgerig skal fortolkes indskrænkende. Bestemmelserne er ikke implementeret i dansk ret, og Miljøministeriets departement er af Miljøstyrelsen blevet bedt om at vurdere, hvorvidt der er tale om en fejl, eller om det bør ske i affaldsbekendtgørelsen. Hvis Miljøministeriet beslutter at implementere undtagelserne i affaldsbekendtgørelsen, vil de finde generel anvendelse, men indtil dette må ske, vil det være nødvendigt fra projekt til projekt at overveje, om der er anledning til at bringe undtagelsen ind i anlægsloven. For god ordens skyld bemærkes, at der er tale om en relativ snæver undtagelse, og at det samme resultat kan opnås ved konkret at tilrettelægge projektet på en måde, så jorden ikke bliver til affald.

¹² Det bemærkes, at Miljøstyrelsen uformelt på et netværksmøde i juranetværket i DAKOFA har tilkendegivet, at det er styrelsens umiddelbare opfattelse, at frembringelse af jord ikke er omfattet af affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, men at EU-domstolens praksis – og principperne udledt heraf – generelt er anvendelige ved vurderingen af, om jord skal anses som affald.

Sammenfatning – hvornår er jord affald?

Sammenfattende er det afgørende for vurderingen i forhold til affaldsdefinitionen, om indehaveren skiller sig af med jorden. Hvis der ved opgravningen af jorden er sikkerhed for dens anvendelse til et andet egnet formål, skal jorden ikke anses som affald.

Ved vurderingen af, om der er sikkerhed for dens anvendelse, lægges der vægt på følgende kriterier:

- er der indgået aftale, truffet beslutning eller lagt en plan for jordens anvendelse?
- er der tale om tidsbegrænset oplagring forud for anvendelsen?
- er den påtænkte anvendelse økonomisk fordelagtigt for indehaveren af jorden?

Jordens forureningsgrad er som udgangspunkt ikke afgørende for, om jorden skal anses som affald. En høj forureningsgrad vil imidlertid tale for, at der er tale om affald pga. jordens begrænsede anvendelsesmuligheder uden rensning.

Behandling af jorden forud for anvendelse er som udgangspunkt ikke afgørende for, om jorden skal anses som affald, men hvis det er nødvendigt at lade jorden undergå eksempelvis rensning for at neutralisere en ved anvendelsen mulig negativ påvirkning på miljøet eller menneskers sundhed, taler det for, at der er tale om affald.

Jord, der ikke er opgravet (in situ), og uforurenet jord, der er opgravet i forbindelse med anlægsvirksomhed, og som anvendes til anlægsvirksomhed i sin naturlige tilstand på det sted, hvor det er blevet opgravet, er undtaget fra affaldsdirektivet.

Afslutningsvist bemærkes, at der altid skal foretages en konkret vurdering, og at det i sidste ende – navnlig i tvivlstilfælde – er kommunen, som kan træffe afgørelse om, hvorvidt der er tale om affald.

Hvad gælder, når jord er affald?

Det har en række regulatoriske konsekvenser, hvis jorden er affald.

Efter de gældende regler er jorden omfattet af de kommunale regulativfastsatte ordninger for jord, som er affald, jf. affaldsaktørbekendtgørelsens § 8, stk. 1, jf. § 3, stk. 2. Kommunerne skal fastsætte et selvstændigt regulativ for jord, som er affald, og der er pligt for affaldsproducenten til at benytte ordningen, jf. affaldsaktørbekendtgørelsens § 12, stk. 1.¹³ Det skal bemærkes, at de kommunale ordninger langt overvejende indebærer, at jorden skal afleveres til eller håndteres i et anlæg med miljøgodkendelse hertil.

Efter affaldsbekendtgørelsens § 13, stk. 1, skal jord, som er affald, håndteres i overensstemmelse med affaldshierarkiet, og det skal derfor så vidt muligt undgås deponeret, medmindre det gennem en livcyklusbetragtning kan dokumenteres, at en fravigelse af affaldshierarkiet sker med henblik på at opnå det bedste samlede miljømæssige resultat, jf. affaldsbekendtgørelsens § 13, stk. 2 og 3.

¹³ Det bemærkes, at det i den politiske aftale af 16. juni 2020 om Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi fremgår på side 9, at den kommunale anvisningsret og -pligt skal ophæves. Aftalen er endnu ikke udmøntet på dette punkt.

Hvis jorden er affald, vil anlægget desuden være godkendelsespligtigt efter miljøbeskyttelseslovens § 33 og godkendelsesbekendtgørelsen. Der vil typisk være tale om et anlæg omfattet af bilag 2, pkt. K206, om nyttiggørelse af ikke-farligt affald.

Miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 11, litra b, omfatter ligeledes anlæg til håndtering af jord, som er affald. Det betyder, at der skal laves en screening af, om der forventes en væsentlig påvirkning af miljøet, og i bekræftende fald skal der udarbejdes en miljøkonsekvensrapport. Statslige vejanlæg og dertil knyttede projekter er reguleret af vejlovens kap. 2a, som udgør implementeringen af VVM-direktivet for statslige vejanlæg og dertil knyttede projekter. Vejlovens bilag 1 og 2 svarer til miljøvurderingslovens bilag 1 og 2.

Hvis jorden ikke er affald, vil ovennævnte regulering således ikke finde anvendelse.

Hvad gælder, når jorden er et produkt?

Hvis jorden er et produkt, gælder de øvrige regler, som skal beskytte miljøet og forebygge forurening. Disse regler gælder også for jord, som er affald, medmindre andet konkret er bestemt i lovgivningen, herunder anlægslov eller bekendtgørelser, eller retspraksis.

Hvis jorden er et produkt, skal jordflytningsbekendtgørelsen iagttages. Det er navnlig krav til anmeldelse af jordens flytning samt prøvetagning og analysekrav, som har betydning i praksis.

Efter planloven skal der tages stilling til, om anvendelsen af jorden udgør et lokalplanpligtigt projekt, jf. planlovens § 13, stk. 2. Lokalplanpligt foreligger, når der er tale om væsentlige ændringer af det bestående miljø. I landzonen vil der normalt også være krav om landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Hvis der ikke er tale om affald, vil der som det klare udgangspunkt ikke være godkendelsespligt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, og godkendelsesbekendtgørelsen. Hvis anvendelsen af jorden kan udgøre en risiko for forurening af jord, undergrund eller grundvand, vil anvendelsen være i strid med miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, hvis der ikke opnås særskilt tilladelse hertil. En tilladelse gives på baggrund af en ansøgning, som indeholder oplysninger om det enkelte jordpartis forureningsmæssige egenskaber og placeringens sårbarhed over for den pågældende jord.

Selvom miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 11, litra b, ikke er relevant, hvis jorden ikke er affald, er det relevant at orientere sig på bilag 1 og 2 for at sikre sig, at jordens anvendelse ikke af andre årsager er omfattet af miljøvurderingsloven. Eksempelvis omfatter bilag 2, pkt. 10, litra b, anlægsarbejder i byzone, mens litra k omfatter kystbeskyttelsesplanlægning. Som nævnt ovenfor er statslige vejanlæg og dertil knyttede projekter reguleret af vejlovens kap. 2a, som udgør implementeringen af VVM-direktivet for statslige vejanlæg og dertil knyttede projekter. Vejlovens bilag 1 og 2 svarer til miljøvurderingslovens bilag 1 og 2.

Endelig skal nævnes, at habitatbekendtgørelsens regler om forbud mod beskadigelse af Natura 2000-områder og bilag IV-arter kan være relevant, hvis et projekt udføres i eller i nærheden af forekomster af disse.

Sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse

Hvis jorden er affald, er det vigtigt at sikre sig, at anvendelsen af jorden er i overensstemmelse med nyttiggørelsesbegrebet, fordi der er store retlige og økonomiske konsekvenser forbundet med at etablere anlæg, som må anses som deponeringsanlæg.

Definitionen på nyttiggørelse findes i affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 35, og den har følgende ordlyd:

"Enhver operation, hvis hovedresultat er, enten 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 at affaldet bliver forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion, i anlægget eller i samfundet generelt. Bilag 5 indeholder en ikke-udtømmende liste over nyttiggørelsesoperationer."

Kernen i bestemmelsen er, at jorden skal udfylde en bestemt funktion i et anlæg eller i samfundet generelt, som der ellers kunne blive anvendt primære råstoffer til.¹⁴

Hvis der ikke kan tilvejebringes en begrundelse for, at anvendelsen af jorden skal anses som nyttiggørelse, vil anvendelsen være at anse som bortskaffelse, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 11, som har følgende ordlyd:

"Enhver operation, der ikke er nyttiggørelse, også hvis operationen som sekundær konsekvens fører til genvinding af stoffer eller til energiudnyttelse. Bilag 4 indeholder en ikke-udtømmende liste over bortskaffelsesoperationer."

Hvis anvendelsen af jorden må anses som bortskaffelse – i realiteten et deponeringsanlæg – gælder der strenge regler for etablering og drift af anlægget. Miljøbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, indebærer, at anlægget skal være ejet af en offentlige myndighed. Deponeringsbekendtgørelsen stiller krav til personalets uddannelse, sikkerhedsstillelse, efterbehandling mv. Affalds- og råstofafgiftsloven indebærer, hvis en undtagelse ikke gør sig gældende, at der skal svares en afgift på kr. 475 pr. ton.

Hvornår er anvendelse af jord at anse som nyttiggørelse

EU-domstolen og Miljø- og Fødevareklagenævnet har en række domme og afgørelser haft anledning til at tage stilling til, om en given anvendelse af affald var at anse som nyttiggørelse. Nævnets praksis er mest relevant, da kommunernes evt. miljøgodkendelser til nyttiggørelse af jord, som er affald, kan påklages til nævnet. Nævnets praksis er endvidere baseret på EU-domstolens domme.

I U.2015.2882H fastslog Højesteret, at en støjvold kunne udformes med henblik på at opnå den bedst mulige støjreduktion for flest mulige boliger. Højesteret anerkendte desuden med henvisning til lokalplanen, *"at støjvolden blev udformet, så det visuelt skæmmede området mindst muligt, og Højesteret finder, at det i den forbindelse var sagligt at lægge vægt på, hvordan støjvolden ville påvirke udsigtsforholdene fra Skovparken."*

Dommen er særlig relevant i forhold til udformning og dimensionering af støjvolde, som er en meget almindelig anvendelse af jord fra anlægsprojekter, som er affald. Hvis en støjvold lokalplanlægges, er

¹⁴ Det er relevant at notere sig, at EU-domstolen konsekvent har afvist, at forureningsgrad er relevant for sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse. Der henvises til sag C-6/00, præmis 68, samt sag C-103/02, præmis 62.

det således muligt at dimensionere den ud fra saglige planlægningsmæssige hensyn, mens en støjvold, som alene etableres på grundlag af en miljøgodkendelse, må respektere en dimensionering alene med henblik på at sikre overholdelse af de vejledende grænseværdier for støj. Miljø- og Fødevareklagenævnet foretager en streng bedømmelse af, om dimensioneringen er korrekt.

I forbindelse med forhøjelse og reparation af en støjvold på en riffelbane i Engelstrup fastslog nævnet, at de gennemførte støjberegninger viste, at den etablerede støjvold reducerede støjen væsentligt mere end nødvendigt.¹⁵ Den del støjvolden, som ikke var nødvendig til reduktion af støjen, blev anset anses som deponering og hermed omfattet af bilag 2, listepunkt K 207. Deponeringsanlægget skulle dermed bl.a. efterleve kravene i deponeringsbekendtgørelsen. Nævnet bemærkede desuden i sammenhængen, at støjmålinger og støjberegninger skulle overholde kvalitetskravene i bilag 4 til bekendtgørelse om kvalitetskrav til støjmålinger.

Der findes i nævnspraksis en række eksempler, hvor de mest illustrative af relevans for Vejdirektoratet nævnes her.

- I en sag, hvor en virksomhed anvendte stærkt forurenede jord til en terrænhævning og et dige, anerkendte Natur- og Miljøklagenævnet, at der var tale om nyttiggørelse.¹⁶ Der var dokumentation for forhøjet vandstand og øget risiko for oversvømmelse. Virksomheden havde tidligere oplevet oversvømmelser på ejendommen. Det er ofte antaget, at en indehaver først skiller sig af med et materiale, når dette overleveres til en anden juridisk person. Sagen er illustrativ for, at en indehaver godt kan skille sig af med jorden, selvom den anvendes til et bestemt formål på egen ejendom.
- I en sag, hvor stærk forurenede jord blev anvendt som vejfyld, anerkendte Natur- og Miljøklagenævnet, at der var tale om nyttiggørelse.¹⁷ Det blev konstateret, at andre rene materialer skulle have været anvendt, hvis den forurenede jord ikke blev anvendt til formålet.
- I en sag, hvor der blev indbygget uforurenede jord, lettere forurenede jord og asbestholdig jord i et trappeanlæg, anerkendte Natur- og Miljøklagenævnet, at der var tale om nyttiggørelse.¹⁸ Sagen er interessant, fordi trappeanlægget efter det oplyste blev aktuelt, fordi der skulle findes et sted til den asbestholdige jord. Trappeanlægget blev imidlertid lokalplanlagt, og de saglige planlægningsmæssige hensyn, der kunne begrunde lokalplanlægningen, kan også anvendes som begrundelse for at anse anlægget som nyttiggørelse. Det er således relevant at overveje at tilvejebringe et plangrundlag for et bestemt anlæg, hvis der kan være tvivl om, hvorvidt en begrundelse kan "bære igennem" som nyttiggørelse. Det bemærkes, at samme argumentation kan genfindes i U.2015.2882H.
- I en sag, hvor der blev udlagt 850 tons fejeraffald fra offentlige veje som sidestøtte for vejka-sen, indikerede Miljø- og Fødevareklagenævnet, at der var tale om bortskaffelse.¹⁹ Projektet

¹⁵ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 19. december 2017 i sag NMK-10-00893.

¹⁶ MAD.2012.3022.

¹⁷ MAD.2013.1249H.

¹⁸ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 13. december 2012 i sag NMK-10-00415.

¹⁹ MAD.2018.94.

ville bestå i udlægning af et gennemsnitligt lag på 50 cm overdækket af 10 cm uforurennet jord tilplantet græs på en strækning på 110 m. Nævnet påpegede, at fejeraffaldets sammensætning var meget varierende, og at de deraf følgende varierende geotekniske egenskaber var et problem i forhold til friktionsvinkel, komprimeringsgrad og kohæsive egenskaber. Det var nævnets vurdering, at der var tale om bortskaffelse, fordi det var tvivlsomt, at fejeraffaldet kunne udfylde en effektiv funktion som erstatning for primære råstoffer. Sagen illustrerer den test, som nævnet kan forventes at gennemføre af den begrundelse, som anføres for at anse en given anvendelse for nyttiggørelse. Det er endvidere tydeligt, at det er relevant at forholde sig til, om den projektjord, som påtænkes anvendt til et specifikt formål, rent faktisk er egnet til det pågældende formål – i det konkrete tilfælde var der fokus på materialets geotekniske egenskaber.

- I en sag, hvor forurennet jord blev anvendt til en terrænhævning på 1 m under en bebyggelse med det formål, at bebyggelsen fik et bedre lysindfald, blev anerkendt som nyttiggørelse.²⁰ Sagen er i forhold til nyttiggørelsesaspektet helt i tråd med praksis, men det kan give anledning til overvejelse, om bygherren og/eller kommunen kunne have fået medhold i opretholdelse af den meddelt tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19, hvis de havde argumenteret for – evt. truffet afgørelse om, at jorden ikke var affald, fordi bygherren jo ikke skilte sig af med jorden. Jorden blev integreret i projektet på en meningsfuld måde, som gav både økonomisk vinding for bygherren og øget brugsværdi af bebyggelsen.

Nyttiggørelse

Grundlæggende stilles der ikke strenge krav til begrundelsen for at anse et projekt som nyttiggørelse. Højesteretsdom i U.2015.2882H er udtryk for, at en støjvold godt kan "overdimensioneres", hvis det begrundes i andre saglige formål – konkret var det en hensigtsmæssig afrunding af volden i forhold til omgivelser og værn mod lysindfald fra bilerne på motorvejen. I forhold til støjvolde er det desuden værd at bemærke, at dimensioneringen kan ske på baggrund af såvel den aktuelle som forventede støjbelastning fra trafikken. Beregningerne af støjvoldens dimensionering kan således tage afsæt i Vejdirektoratets trafikprognoser for en given vejstrækning.

En tommelfingerregel er, at anvendelsen af jorden skal være fornuftig og give god mening – der skal være en saglig begrundelse og et gyldigt formål. Hvis begrundelsen ikke er tilstrækkelig, vil anvendelsen af jorden blive anset for skjult deponering med de konsekvenser, som det som ovenfor nævnt har.

Begrundelsen for et nyttiggørelsesprojekt skal derfor begrundes i saglige hensyn, og den kan bl.a. løftes med hensyn til andre loves formål. Hvis der eksempelvis er modtaget en tilladelse, dispensation eller vedtaget en lokalplan, vil der være formodning for, at der er tale om et reelt projekt, som har brug for råstoffer. Disse råstoffer kan erstattes af jord, som er affald, og projektet vil i givet fald blive anset som et nyttiggørelsesprojekt. De saglige hensyn efter anden lovgivning, som har begrundet, at der er givet tilladelse, dispensation eller vedtaget planlægning til det pågældende projekt, kan altså bruges som løftestang til at sikre, at et projekt kan anses som et nyttiggørelsesprojekt.

Det kan i denne sammenhæng være relevant at være i dialog med omegnens kommuner, foreninger og klubber med henblik på at afdække, om der er behov for jord til sportsanlæg, herunder eksempelvis

²⁰ Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 26. juni 2020 i sag 19/08289.

tribuner, BMX-anlæg, kælkebakker, el.lign. Det er dog klart, at der skal være et reelt behov. Eksempelvis vil en kælkebakke ved et plejehjem formentlig ikke klare kravet til en saglig begrundelse.

Eksempler på hensyn, som formentlig kan begrunde, at der er tale om nyttiggørelse, hvis de er reelle, kunne være:

- landskabsmodellering
- øget rekreativ værdi, herunder sundhedslandskab
- byggemodning med øget ejendomsværdi til følge
- kystbeskyttelse, diger og/eller andre oversvømmelsesrisici
- grundlag for ny eller udvidet erhvervsmæssige aktiviteter
- specifikke ønsker til arealudnyttelse
- øget biodiversitet
- nye eller forbedrede habitater
- beskyttelse mod støj eller lysindfald

Anlægsloven

Anlægsloven

Anlægsloven er en projektlov, der som udgangspunkt ikke undtager projektet fra gældende lovgivning. Anlægsloven kan dog fravige gældende lovgivning. Det er efterhånden almindeligt, at anlægslovgivning fraviger lovgivning, hvor denne ikke er egnet til at håndtere større projekter – eksempelvis projekter på tværs af kommunegrænser – eller der kan være tale om, at lovgiver har ønsket at sikre sig, at projektet ikke forsinkes eller fordyres som følge af lokale myndigheders begrænsede kapacitet – og dermed sagsbehandlingstid, herunder særligt hvis den lokale myndighed for første gang skal behandle en større ansøgning til et større infrastrukturprojekt.

Med anlægsloven er det således muligt i konkrete tilfælde at håndtere et projekts særlige karakteristika samtidig med, at hensynene bag den lovgivning, som fraviges, den varetages. Det seneste eksempel herpå er L 220 Forslag til lov om anlæg af Lynetteholm.²¹ Loven fraviger en lang række love, herunder planloven og miljøbeskyttelsesloven, jf. Lynetteovens § 5, stk. 1 og 2. Etableringen af Lynetteholm sker ved modtagelse af jord, som er affald, som nyttiggøres som led i opfyldningen. Der er tale om nyttiggørelse, fordi projektet har til formål at yde København beskyttelse mod klimaforandringer, ligesom opfyldningen må forventes at blive udnyttet til byudvikling. Projektet vil normalt kræve en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, jf. godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K206, men med anlægsloven er kravet om miljøgodkendelse fjernet. Det fremgår klart af bemærkningerne, at bygherre i medfør af anlægsloven skal varetage den hensyn, som normalt ville blive varetaget, og at fravigelsen ikke har betydning for beskyttelsesniveau. Fremgangsmåden kan også være relevant at anvende i anlægslove for statslige vejprojekter, hvor det ikke kan undgås, at der er projektjord, som bliver til affald, og hvor det kan være hensigtsmæssigt for projektets gennemførelse, at Vejdirektoratet varetager hensynene bag miljøbeskyttelsesloven og godkendelsesbekendtgørelsen.

Anlægsloven kan desuden, hvis det er relevant, anvendes til at implementere EU-retten, herunder navnlig direktiver, for projektet. Direktivet skal overholdes, men den stedlige og saglige kompetence kan eksempelvis flyttes til Trafikstyrelsen.

Hvis det ikke kan undgås, at jorden bliver til affald, og det ikke er muligt at undgå, herunder pga. projektets økonomi, at jorden skal håndteres på en måde, som må anses som deponi, vil det være relevant at overveje, om et sådant deponi kan undtages fra affalds- og råstofafgiftsloven.

Anlægsloven kan endvidere anvendes til at tillægge Vejdirektoratet kompetencer, som efter den almindelige lovgivning tilkommer kommunerne. Det vil normalt forudsætte, at projektets karakter, herunder tidsplan eller økonomi, tilsiger, at Vejdirektoratet som bygherre har behov for at råde over myndighedsbehandlingen af projektet, herunder håndteringen af projektjord.

²¹ Lov nr. 1157 af 8. juni 2021 om anlæg af Lynetteholm.