Vejdirektoratet

Retningslinjer for håndtering af jord

Ved planlægning, anlæg, drift og vedligehold af veje



Indhold

Håndtering af jord 4
Indledning 4
Begrebsanvendelse 4
Overskudsjord 4
Projektjord 4
Jord som biprodukt 4
Affaldsfasens ophør 4
Bortskaffelse, depot og deponi 5
Nyttiggørelse hhv. anvendelse 5
Opfyldning som nyttiggørelse 5
Genanvendelse hhv. anvendelse 5
Affaldshierarkiet 6
Begreber i affaldsbekendtgørelsen 6
Generelle overvejelser om tilrettelæggelse af en hensigtsmæssig anvendelse af projektjord 7
Projektjord (biprodukt) eller affald? 8

Opmærksomhedspunkter i anlægsprojektets faser 12
Fase 1 - Forundersøgelser 12
Fase 2 - Miljøkonsekvensvurderingen 12
Projektets nærmere udformning 12
Særligt om muligheden for at skabe rummelighed i projekternes kapacitet 13
Håndtering af projektjord – miljøkonsekvensrapporten 13
Håndtering af projektjord – anlægsloven 13
Fase 3 og 4 - Projekt til besigtigelse og anlæg 14
Fase 5 - Anlæg 15
Fase 6 - Drift 15

Eksempler på håndtering af jord 19
Landskabsmodellering og æstetiske hensyn 19
Vejjord til vejjord – betydningen af forureningsgraden i forhold til anvendelsesmulighederne 19
Anvendelse af overskudsjord, herunder muld, til lokal jordforbedring 20
Etablering af lys- og støjvolde samt forbedrede forhold for biodiversitet 20
Forbedring af trafiksikkerheden og/eller dyrkningsskråninger 22
Salg af jorden til andre formål og/eller projekter 22
Jordstabilisering/jordforbedring 22
Jordhoteller 23

Generel beskrivelse af de retlige rammer 24
Formålet med affaldslovgivningen, herunder affaldsdirektivet 24
Hvornår er jord affald? 24
Sammenfatning – hvornår er jord affald? 32
Hvad gælder, når jord er affald? 32
Hvad gælder, når jorden er et biprodukt? 33
Sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse 33

Hvornår er anvendelse af jord at anse som nyttiggørelse 34
Nyttiggørelse 36

Anlægsloven 37
Anlægsloven 37

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 Partner, Advokat (L) 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 allerede 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 anvendes begrebet projektjord, som er dækkende for den jord, som skal håndteres som biprodukt 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.

Jord som biprodukt

Uforurenet projektjord med gode geotekniske egenskaber vil normalt være et biprodukt, som ikke er omfattet af affaldsdefinitionen. Jord anses som biprodukter, når frembringelsen af jorden ikke er det primære resultat af fx anlægsarbejderne. Normalt vil det primære resultat være den vej, bro, tunnel, el.lign., som anlægsarbejderne skal resultere i. Betingelserne for at anse jord som et biprodukt findes i affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, og de centrale betingelser er bl.a., at der skal være sikkerhed for anvendelse af jorden omkring frembringelsestidspunktet, og at anvendelsen skal være miljømæssigt forsvarlig.

Affaldsfasens ophør

Affaldsfasens ophør omfatter den situation, hvor jord, som er blevet til affald, ikke længere skal anses som affald. Der er navnlig to situationer, hvor behandling automatisk fører til, at jorden ikke længere skal anses som affald, hvilket er, når jorden bliver omforarbejdet med henblik på genanvendelse, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 23, eller der sker forberedelse med henblik på genbrug i form af fx kontrol af jordens

egenskaber, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 19.[1] I andre tilfælde, og hvor der er tvivl om, hvorvidt affaldsfasen er ophørt, kan Energistyrelsen træffe afgørelse om affaldsfasens ophør i medfør af affaldsbekendtgørelsens § 5, hvilket imidlertid forudsætter, at en række betingelser er opfyldt. Det er vanskeligt at fastslå, om affaldsfasen kan anses for ophørt, og det vil derfor ofte være relevant at indhente en afgørelse fra Energistyrelsen, da der er store retlige konsekvenser forbundet med at tage fejl, og der kan også være store økonomiske konsekvenser forbundet hermed.

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 det laveste trin i affaldshierarkiet. 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 biprodukt. 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.

Opfyldning som nyttiggørelse
En særlig form for nyttiggørelse af jord, som er affald, er opfyldning. Affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 38, bestemmer, at opfyldning kun anses som nyttiggørelse, når ikke-farligt jord, som er affald, anvendes til retablering af udgravede områder eller til ingeniørtekniske formål i forbindelse med landskabsudformning. I forhold til opfyldning af råstofgrave skal man dog være opmærksom på, at der gælder en streng beskyttelse af grundvandet, og at tilførsel af jord til en råstofgrav forudsætter en dispensation efter jordforureningslovens § 52, stk. 2, som er særdeles vanskelig at opnå. I forhold til ingeniørtekniske formål i forbindelse med landskabsudformning vil det normalt omfatte terrænregulering af landbrugsarealer, som efter planlovens anses som landbrugsmæssig nødvendig forbedring.

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 derfor kun anvendes, hvis jorden omforarbejdes til et produkt. Jorden anses som omforarbejdet til et produkt, når problematiske forudsætninger for fornyet anvendelse af jorden er afhjulpet, og jorden derved opnår egenskaber, som gør den egnet til anvendelse. Det kunne eksempelvis være, at jordens forureningsmæssige eller geotekniske egenskaber som følge af omforarbejdningen er forbedret, herunder fx ved rensning og/eller kalkstabilisering af jorden. Når jorden er omforarbejdet til et produkt, anses affaldsfasen desuden for ophørt. I de tilfælde, hvor jorden ikke skal anses som affald, og jorden altså allerede er at anse som et biprodukt, bør *anvendelse* benyttes i stedet for genanvendelse.

[1] Det bemærkes, at EU-domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-238/21 (Porr Bau-dommen) har gjort *forberedelse med henblik på genbrug* til en særdeles farbar vej, fordi EU-Domstolen lagde til grund, at jordanalyser, der har til formål at sikre, at jorden opfylder de lovgivningsmæssige krav til jordforbedringsmiddel, udgør en nyttiggørelsesoperation, og hvis overskudsjorden efter disse jordanalyser umiddelbart lovligt kan anvendes som jordforbedringsmiddel, anses affaldsfasen for ophørt (præmis 68). Prøvetagning og analyser, som viser, at jorden er egnet til et sagligt og relevant formål, herunder ved erstatning af primære råstoffer i dette formål, er således at anse som forberedelse med henblik på genbrug – og dermed en nyttiggørelsesoperation egnet til at bringe affaldsfasen til ophør.

Affaldshierarkiet
Jord, som er affald, skal, medmindre der er en miljømæssig begrundelse for at fravige det, håndteres i overensstemmelse med affaldshierarkiet. Under miljøbeskyttelseslovens § 6b skal bl.a. anlægsloven så vidt muligt søge at undgå frembringelsen af affald, mens jord, som er affald, skal håndteres i overensstemmelse med hierarkiet i affaldsbekendtgørelsens § 12, som indeholder følgende trin/hierarki:

1) Forberedelse med henblik på genbrug
2) Genanvendelse
3) Anden nyttiggørelse
4) Bortskaffelse.

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. Der er dog intet til hinder for at benytte begreber som biprodukt, jf. affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, eller genbrug, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 24, da der i begge tilfælde er tale om situationer, hvor skærpede regler for genanvendelsen ikke vil gøre sig gældende.

Hvis jorden ikke er affald	**Hvis jorden er affald**	**Hvis jorden er affald**
Jorden skal anvendes som en integreret del af projektet eller afsættes til nyttige formål hos andre aftagere i umiddelbar forlængelse af frembringelsen.	*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.*	*Jorden finder ikke anvendelse i projektet, og den kan ikke finde anvendelse som erstatning for primære råstoffer.*
Brug følgende begreber: • Projektjord • Biprodukt • Håndtering • Anvendelse • Genbrug	***Brug følgende begreber:*** • Overskudsjord • Nyttiggørelse • Genanvendelse • Forberedelse med henblik på genbrug	***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

Der er i højere og højere grad mangel på råstoffer i Danmark, og jorden frembragt som led i anlægsarbejder vil ofte kunne erstatte primære råstoffer i selve projektet eller bruges til andre projekter og formål – evt. efter en forarbejdning. Det er i den sammenhæng relevant at være opmærksom på, om håndteringen af jorden kan tilrettelægges på en måde, så det ikke bliver til affald. Hvis jorden bliver omfattet af affaldslovgivningen, bliver anvendelsesmulighederne begrænset. Det kan betyde, at jorden skal afleveres til en jordmodtager fastlagt af kommunen, hvor jorden er frembragt, eller at jorden først kan anvendes efter, at der er opnået miljøgodkendelse hertil – efter screening under miljøvurderingsloven.

Hvis mulighederne for at udnytte jorden som ressource tænkes ind i projektet fra start, vil jorden – typisk afhængigt af geotekniske og forureningsmæssige egenskaber – kunne anses som et biprodukt, som ikke er omfattet affaldslovgivningen. Dermed opnås bedre muligheder for at anvende jorden på ny.

Det afgørende er, at den fornyede anvendelse af jorden imødekommer et reelt behov. Anvendelsen af jorden skal være saglig begrundet og relevant – dvs. behovet for at anvende jorden til formålet skal være aktuelt. Fx 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 støjdæmpning af en lille rasteplads 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.

Anvendelsen må ikke være udtryk for, at indehaveren af jorden skiller sig af med jorden, fordi den udgør en byrde. Anvendelsen af jorden skal derfor helst være identificeret forud for – evt. kort tid efter, at jorden bliver frembragt. Hvis jorden skal anvendes som biprodukt, er det vigtigt, at der er sikkerhed for anvendelsen af jorden.

I den virkelige verden kan det være svært på et tidligt tidspunkt at afgøre, om der i et projekt vil være en nærmere bestemt mængde jord, herunder i forhold til forureningsmæssige og geotekniske egenskaber. Hvis man fx i fase to (Miljøkonsekvensvurderingen) har to nærtliggende projekter, hvor de indledende undersøgelser tyder på, at der vil være et betydeligt underskud i det ene, vil det være sagligt at lægge vægt på dette. Det betyder, at det forventede underskud i det ene projekt kan bruges som grundlag for at anse overskuddet i det andet projekt som biprodukt. Det afgørende er, at det forud for – eller kort tid efter – opgravningen af jorden, kan fastslås i hvilket omfang, der er behov for jord i underskudsprojektet henholdsvis jord egnet til formålet i overskudsprojektet. Der kan altså godt arbejdes med løsere betragtninger/forventninger på et tidligt stadie, hvis disse blot afklares og præciseres forud for opgravningen af jorden, som skal anvendes som biprodukt.

Det er ikke udelukket at ”opfinde” en anvendelse for jorden, som ikke ville være gennemført, hvis jorden ikke blev frembragt som led i anlægsprojektet. I en sådan situation er det imidlertid vigtigt, at anvendelsen af jorden til det pågældende formål udfylder et reelt behov. En børnehave eller et børnevenligt boligkvarter kan blive glad for en kælkebakke, mens et plejehjem næppe vil have glæde heraf.

Projektjord (biprodukt) eller affald?

- Jorden vil normalt kunne anses som et biprodukt, hvis
  - der på opgravningstidspunktet eller i umiddelbar tilknytning hertil kan ske anvendelse af jorden til et sagligt og relevant formål,
  - jorden er geoteknisk og forureningsmæssigt egnet til formålet,
  - der ikke er behov for bearbejdning af jorden forud for anvendelsen,
  - jorden ikke opbevares længere end, hvad der er nødvendigt for at realisere den konkrete anvendelse
- Hvis én eller flere af disse betingelser ikke er opfyldt, vil jorden normalt blive anset for at være affald.

Hvis jorden må anses som affald, vil den fortsatte håndtering skulle ske inden for rammerne af affaldslovgivningen. Det betyder, at kommunen har indflydelse på, hvordan den skal håndteres, og det betyder sandsynligvis, at anvendelsen vil kræve en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1. I den sammenhæng er også vigtigt, at der kan peges på en saglig begrundelse for den påtænkte anvendelse af jorden.

Det skyldes, at en anvendelse af jord, som er affald, enten skal anses som bortskaffelse (deponering) eller nyttiggørelse. Hvis en anvendelse af jord, som er affald, ikke erstatter primære råstoffer, og formålet således alene er at komme af med jorden, er anvendelsen udtryk for bortskaffelse (deponering), vil der gælde særlige krav til håndteringen, herunder om offentligt ejerskab, jf. miljøbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, som i realiteten vil umuliggøre den påtænkte anvendelse.

Reguleringen er indrettet sådan for at understøtte udnyttelse af affaldet som en ressource, og hvis anvendelsen af jord, som er affald, skal anses for nyttiggørelse, er det vigtigt, at jorden udfylder en rolle, hvor den erstatter andre råstoffer, som skulle have været anvendt i dette øjemed. Myndighedernes fokus på begrundelsen for anvendelsen af jorden skal således ses i lyset heraf, herunder ønsket om at undgå en anvendelse, som reelt er udtryk for bortskaffelse (skjult deponering). Med andre ord vil det ud fra et regulatorisk perspektiv altid være nemmere at komme af med jorden, hvis den afsættes til et nyttigt formål, hvor den erstatter et forbrug af primære råstoffer.

Hvis der er tvivl, kan man med fordel indlede en dialog med kommunen – evt. Energistyrelsen. Siden 1. januar 2025 har staten haft kompetencen til at træffe afgørelse om klassificering af affald, herunder jord, som er affald. Miljøstyrelsen afgav kompetencen til Energistyrelsen i forbindelse med dannelsen af S-SF-M-R-regeringen. Miljøstyrelsen har klart tilkendegivet, at staten ikke behøver at træffe en afgørelse, hvor der er enighed mellem indehaveren af jorden og tilsynsmyndigheden (som det klare udgangspunkt kommunen) om, at jorden er at anse som et biprodukt henholdsvis affald. Energistyrelsen skal derimod træffe afgørelse, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt jorden skal anses som affald eller biprodukt. Hvis bygherren kan opnå enighed med kommunen om, at jorden, som frembringes i et projekt, er at anse som et biprodukt, vil det ikke være nødvendigt, at Energistyrelsen tager stilling hertil.

Kommunen vil desuden være den kompetente myndighed i forhold til at vurdere, om en given anvendelse er omfattet af kravet om miljøgodkendelse, og hvis jorden er affald, skal det afklares, hvordan kommunen anser jorden for omfattet af kommunens ordning for jord, som er affald, eller om der kan træffes afgørelse om konkret anvisning. En tidlig dialog med kommunen kan derfor være hensigtsmæssig, og det vil også bidrage til at undgå forsinkelser, hvis det på et tidligt tidspunkt afklares, om det er nødvendigt at anmode Energistyrelsen om at klassificere jorden.

Afslutningsvist bemærkes, at Miljøstyrelsens praksis, som forventes videreført af Energistyrelsen, indebærer, at der tillige skal være fokus på, om jorden kan anvendes uden nævneværdig yderligere bearbejdning, og om jorden har sådanne egenskaber, at den påtænkte anvendelse ikke kan udgøre en miljø- og/eller sundhedsmæssig risiko. Begge dele er en forudsætning for, at jorden kan anses som et biprodukt omfattet af affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, jf. nærmere herom nedenfor under den generelle beskrivelse af de retlige rammer.

I almindelighed vil betingelserne for at anse projektjorden som et biprodukt efter affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, dog være opfyldt, hvis der på opgravningstidspunktet findes en planlagt anvendelse for jorden, og hvis der er tale om uforurenet jord, som er geoteknisk egnet til den planlagte anvendelse uden yderligere forarbejdning. I forhold til forureningsgrad er det afgørende, at jorden lever op til de krav, som der er til den påtænkte anvendelse, og at den generelt ikke vil få negative indvirkninger på miljøet. Det betyder fx, at lettere forurenet jord sædvanligvis vil kunne anvendes til formål, herunder vejformål, som biprodukt, hvis anvendelsen i vejprojektet er miljømæssigt forsvarligt, herunder i forhold til eksponering og spredning.[2] Det forudsættes, at jorden ikke forud for anvendelsen opbevares længere end, hvad der er strengt nødvendigt for at realisere den planlagte anvendelse.

Miljøstyrelsens afgørelse af 5. maj 2025 om klassificering af 8.500 tons jord som biprodukt

I forbindelse med opførelsen af et nyt byggeri blev der frembragt jord, og bygherren havde identificeret et behov opfyld til terræn efter nedrivning af en eksisterende bygning hos tredjemand, og der var endvidere identificeret et behov for jordforbedring på en mark ejet af bygherren. Bygherren indgav derfor ansøgning om klassificering til Miljøstyrelsen om klassificering af 9.000 tons jord som biprodukt.

Miljøstyrelsen konstaterede, at der forelå en nedrivningstilladelsen til nedrivning af staldbygningerne, og Miljøstyrelsen anerkendte behovet for at fylde op til terræn efter det fjernede fundament. Miljøstyrelsen havde modtaget dokumentation for, at der forelå en aftale om modtagelse af jorden på den relevante matrikel hos tredjemand. Miljøstyrelsen klassificerede der 2.500 tons jord som biprodukt til dette formål.

I forhold til jordforbedringen havde bygherren estimeret et behov for 6.500 tons jord til regulering af terræn med ca. 35 cm med henblik på dræning af våde områder i marken. Miljøstyrelsen vurderede på baggrund af luftfotos, at der var behov for terrænregulering på 2/3 dele af det angivne areal, og at anvendelsen af 6.000 tons jord kunne ske som biprodukt.

Miljøstyrelsen traf derfor afgørelse om, at 8.500 tons jord kunne anses som biprodukt.

Under de rette omstændigheder kan det være relevant at overveje, om jord, som er blevet til affald, kan ophøre med at være affald – om affaldsfasen kan bringes til ophør. En række betingelser skal være opfyldt, jf. affaldsbekendtgørelsens § 5, stk. 1, men hvis der er tale om jord, som overholder jordkvalitetskriterierne, og som – efter behandling – kan bruges til et bestemt formål, vil det ofte være muligt at opnå, at affaldsfasen bringes til ophør. I visse tilfælde kan det ske uden, at Energistyrelsen træffer afgørelse herom, men det forudsætter, at kommunen som tilsynsmyndighed og indehaveren af jorden er enige om, at affaldsfasen er ophørt. Der er tale om en vanskelig vurdering, og i almindelighed bør der indhentes en afgørelse fra Energistyrelsen, da det kan have store retlige og økonomiske konsekvenser, hvis det efterfølgende må konstateres, at betingelserne for affaldsfasens ophør ikke var opfyldt.

[2] Se bl.a. Miljøstyrelsens afgørelse af 8. januar 2026, j.nr. 2025-34334, om anvendelse af arsen-forurenet jord på Collstrop-grunden.

Miljøstyrelsens afgørelse af 4. juli 2025 om klassificering af 4.000 tons kalkstabiliseret jord som ophørt med at være affald

I forbindelse med nedrivning af bygninger og anlæg på en ejendom ville bygherren retablere arealet i en tidligere kulgård. Bygherren ansøgte om at anvende 4.000 tons kalkstabiliseret jord som tilfyldningsmateriale med henblik på at bringe den tidligere kulgård i niveau med omgivende arealer. Kulgårdsarealet skulle retableres med materialer, der kunne bære tung kørsel og oplag af materiel.

Indledningsvist konstaterede Miljøstyrelsen, at jorden opfyldt de grundlæggende krav om, at jorden skulle have undergået en nyttiggørelsesoperation, idet egnet jord blev udvalgt, kontrolleret og kalkstabiliseret. Herefter foretog Miljøstyrelsen en vurdering under de fire betingelser i affaldsbekendtgørelsens § 5, stk. 1:

Ad 1) Anvendelse til specifikke formål
Miljøstyrelsen anså betingelsen for opfyldt ved anvendelsen af den kalkstabiliserede jord som ovenfor beskrevet, og Miljøstyrelsen lagde ved den anledning vægt på, at det ville ske i overensstemmelse med Vejdirektoratets vejledning om jordstabilisering fra 2018.

Ad 2) Der skal være et marked eller efterspørgsel efter jord
Miljøstyrelsen anså betingelsen for opfyldt, fordi bygherren i udbudte kontrakter med jordmodtagere specifikt efterspurgte kalkstabiliseret jord, som var produceret af jord fra bygherrens anlægsprojekter. Jorden, som indgik i kalkstabiliseringsprocessen, var ikke egnet til direkte genindbygning. Der forelå desuden en ydelsesbeskrivelse i aftalerne med modtageanlæggene, hvoraf det fremgik, at modtageanlæggene skulle kunne levere en vis mængde jord til kalkstabilisering i kontraktens løbetid.

Ad 3) Tekniske krav, gældende lovgivning og normer
Miljøstyrelsen lagde vægt på, at det i kontrakten med modtageanlæggene var bestemt, at udvælgelsen af jord til kalkstabilisering skulle ske efter kravene i Vejdirektoratets vejledning om jordstabilisering, og at der var specificeret krav til bestemte egenskaber for den kalkstabiliserede jord, herunder tilpasset kravene til egnet fyld i lyset af DS 475 Norm for etablering af ledningsanlæg i jord.

Ad 4) Generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed
Miljøstyrelsen lagde vægt på, at jorden udelukkende stammede fra ikke-kortlagte arealer, og at der var dokumentation for overholdelse af Miljøstyrelsens jordkvalitetskriterier. Det blev desuden oplyste, at jorden blev analyseret for indhold af total kulbrinter (C6-C35), 7 PAH forbindelser og tungmetallerne Cd, Cr, Cu, Ni og Pb. Miljøstyrelsen var – på trods af undersøgelsesresultater om det modsatte foretaget i Storbritannien – bekymret for udvaskning fra den tilsatte kalk. Miljøstyrelsen stillede derfor vilkår om dokumentation for stofudvaskning, og krav om tilvejebringelse af et sikkerhedsdatablad/leverandørbrugsanvisning.

På den baggrund traf Miljøstyrelsen afgørelse om affaldsfasens opfør for den 4.000 tons kalkstabiliseret jord.

Hvis det i en situation mislykkes at opfylde betingelserne for at anvende jorden som biprodukt med den konsekvens, at jorden skal anvendes som affald, kan det således være relevant at overveje, om affaldsfasen kan bringes til ophør. Det kan fx være tilfældet, hvis jorden ikke kunne anses som et biprodukt, fordi der ikke var sikkerhed for anvendelsen af jorden på opgravningstidspunktet, og hvor der så på et senere tidspunkt opstår en mulighed for at afsætte jorden som et produkt. I en sådan situation vil det være relevant at afdække, om betingelserne for affaldsfasens ophør kan anses for opfyldt, idet jorden i givet fald kan anvendes uden de byrder, som er knyttet til anvendelse af jord, som er affald. Med andre ord er det relevant

at være opmærksom på, hvorfor jorden ikke blev til et biprodukt, idet årsagen hertil kan vise, at det vil være relativt nemt at opnå, at affaldsfasen bringes til ophør.

Opsummerende er det relevant at være opmærksom på:

- Fordelene ved at undgå, at jorden bliver til affald, er de langt færre krav til håndteringen/anvendelsen af jorden.
- Håndteringen af jorden skal tænkes ind så tidligt som muligt, så mulighederne for anvendelse af jorden som biprodukt udnyttes.
- Selvom jorden måtte blive til affald, er det vigtigt, at jorden så vidt muligt udnyttes som en ressource ved nyttiggørelse som erstatning for primære råstoffer.
- Hvis jorden er af god geoteknisk og forureningsmæssig kvalitet, og den derfor har mange anvendelsesmuligheder, kan det være relevant at undersøge, om affaldsfasen kan bringes til ophør.
- Anvendelse af jorden som biprodukt eller til nyttiggørelse forudsætter, at der er et sagligt og relevant behov for at anvende jorden til det påtænkte formål.
- Hvis jorden bliver til affald, kan det være muligt at bringe affaldsfasen til ophør

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 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 - Miljøkonsekvensvurderingen

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 optimal 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 projekttilpasninger 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.

Særligt om muligheden for at skabe rummelighed i projekternes kapacitet

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.

Som nævnt ovenfor skal det underbygges, at den påtænkte anvendelse af jorden er saglig og relevant. Projektbeskrivelsen udgør de retligt bindende forudsætninger for et projekt, når den er lagt til grund for miljøkonsekvensvurderingen, og den vil derfor være et stærkt holdepunkt for at løfte kravet om en saglig begrundelse for den påtænkte anvendelse af jorden. Med andre ord vil behovet for jorden til det påtænkte formål kunne underbygges ved, at dette er beskrevet i den projektbeskrivelse, som bliver lagt til grund for miljøkonsekvensvurderingen.

Håndtering af projektjord – miljøkonsekvensrapporten

Hvis der som led i udarbejdelsen af miljøkonsekvensrapporten konstateres miljømæssige problemer, herunder eksempelvis støj- eller lyspåvirkning, 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 anvende projektjord til de pågældende foranstaltninger, herunder navnlig hvis disse beskrives nærmere i miljøkonsekvensrapporten, jf. vejlovens § 17g, stk. 2, nr. 3. Beskrivelsen af den miljømæssige påvirkning kan med andre ord anvendes som grundlag for at godtgøre, at der er behov for at anvende projektjord til et anlæg med henblik på at afværge den miljømæssige påvirkning. Hvis miljøkonsekvensrapporten fx beskriver, hvordan grænseværdierne for støj vil blive overskredet i et område, giver det grundlag for at fastslå behovet for at lave en støjvold med den konsekvens, at jorden anvendt til formålet kan anses som et biprodukt henholdsvis, at jord, som er affald, og som anvendes til formålet, kan anses som nyttiggørelse.

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.

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. Tilsvarende gør sig gældende i forhold til at bestemme, at projektjorden skal anses som et biprodukt. 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 trafiksikkerheden ved etablering af vejskråninger med anlæg 3 eller større, vil det være et afgørende fortolkningsbidrag i forhold til at anse jorden for et biprodukt, 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 detailprojektering ligesom projektet fremlægges for Ekspropriationskommissionen via 1-2 besigtigelser.

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.

Erfaringen viser, at jordbalancen ofte ændrer sig markant efter grundigere geotekniske undersøgelser og detailprojektering – fx af regnvandsbassiner. Det kan føre til, at der er større eller mindre mængder jord end forudsat i fase 2. I sådanne situationer kan det være vanskeligere at opfylde betingelserne for, at jorden skal anses som biprodukt eller omfattet af nyttiggørelsesbegrebet. Det er imidlertid de samme regler, der gør sig gældende.

Forudsætningen for at anse jord som et biprodukt eller anvendelsen som nyttiggørelse er som nævnt ovenfor, at der tilvejebringes en saglig begrundelse for anvendelsen, herunder sikkerhed herfor på – eller kort efter – frembringelsestidspunktet. Projektbeskrivelsen og miljøkonsekvensrapporten udgør sikre holdepunkter herfor. I fase 3 og 4 vil det være nødvendigt at lave en projektændring inden for rammerne af vejlovens kap. 2 a og/eller anlægsloven, hvis disse instrumenter skal anvendes som begrundelse for, at jorden skal anses som biprodukt eller anvendelsen som biprodukt.

Hvis den jord, som ikke blev disponeret i fase 2, skal håndteres som biprodukt eller anvendes som nyttiggørelse, er det derfor nødvendigt, at det på anden vis godtgøres, at der er et behov for at bruge jorden til et givent formål, og at behovet herfor er sagligt.

Grundlæggende er "så tidligt som muligt" nøglen til at undgå, at jord bliver til affald. 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 normalt kunne opfylde betingelserne for at blive anset som et biprodukt. Det er således ikke umuligt at undgå, at jorden, som ikke er disponeret i henhold til anlægsloven, bliver til affald. Det kræver imidlertid, at det er muligt at identificere et behov at anvende jorden til et relevant formål inden, at jorden bliver frembragt.

Hvis det ikke er muligt at afsætte jorden på en måde, så den ikke er omfattet af affaldsdefinitionen, herunder 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.

I fase 3 og 4 vil afsætningen/anvendelsen af jorden imidlertid normalt skulle ske på markedsvilkår, og det kan derfor være hensigtsmæssigt at afsøge mulighederne for afsætning i lokalområdet på det tidligst mulige tidspunkt, når det bliver klart, at der er et behov. Det vil være oplagt at tage kontakt til kommunerne i rimelig nærhed af anlægsprojektet, da kommunerne ofte er bekendt med større projekter i området, herunder projekter med behov for jord. Derudover kan der være aktører som kommunale forsyningsselskaber eller andre lignende aktører, som løbende har anlægsprojekter, hvor der er behov for jord med nærmere bestemte egenskaber. Endelig kan det være relevant at tage fat i større aktører på jordhåndteringsmarkedet, som ofte faciliteter eller selv driver projekter, herunder fx støjvolde el.lign., med behov for store jordmængder.

Det vil også være i dialog med kommunen, at det kan klarlægges, om kommunen, som har anvisningsret og -pligt, og som skal sikre en affaldshåndtering i overensstemmelse med affaldshierarkiet i affaldsbekendtgørelsens § 12, stk. 1, kan pege på en afsætningsmulighed af jord, som er affald, i nærområdet med henblik på at minimere belastning af veje og omgivelser.

Hvis jorden er blevet til affald, kan det endvidere være relevant at overveje, om det er muligt at bringe affaldsfasen til ophør. Det vil dog normalt forudsætte, at der indgives en ansøgning herom til Energistyrelsen.[3]

I forhold til udbud af projektet og indgåelse af kontrakt med entreprenøren kan det være relevant at overveje, om udbudsmaterialet og/eller kontrakten skal bestemme/forudsætte, at entreprenøren har fokus på, at jorden skal håndteres på en sådan måde, at den bliver til et biprodukt, eller at jorden skal nyttiggøres. Som udgangspunkt er der i denne fase taget stilling til, hvordan og hvor meget af jorden, der kan anvendes eller nyttiggøres i selve projektet. Hvis der er behov for afsætning af projektjord til eksterne aktører, kan det imidlertid være relevant at lade det indgå i udbuddet, at entreprenøren skal forestå en sådan afsætning af jorden – om muligt som biprodukt – 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. Se nærmere under fase 3 og 4 for retningslinjer for håndtering af uforudsete jordmængder, som måtte opstå i fase 5.

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 materialer fremkommet ved rabatafhøvling, grøfteoprensning samt oprensning af regnvandsbassiner er normalt ikke egnet til anden anvendelse grundet jordens geotekniske egenskaber samt forureningsgrad.

[3] Læs mere om kravene til affaldsfasens ophør, herunder til ansøgning herom, i Miljøstyrelsens notat af 22. august 2025, som kan tilgås i sin helhed på dette link: https://mst.dk/media/yjkiobvj/guide-om-end-of-waste-for-jord.pdf.

Selvom det kan være sværere at opfylde betingelserne for at anse jorden som biprodukt eller anvendelsen heraf som omfattet af nyttiggørelsesbegrebet, er det grundlæggende de samme regler, der gælder som for anlægsprojekter. 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 ofte kunne blive anset som biprodukt, hvis jorden anvendes til et sagligt formål. Dette kunne f.eks. være til understøtning af stolper til autoværn, hvis den eksisterende jord er eroderet væk.

Hvis jorden ikke kan afsættes til en saglig og relevant anvendelse i umiddelbar forlængelse af frembringelsen, vil jorden som det klare udgangspunkt blive omfattet af affaldsdefinitionen. Det vil dog være muligt at opbevare jorden med henblik på nyttiggørelse sidenhen.

Som nævnt ovenfor vil en af konsekvenserne af, at jorden bliver til affald dog være, at den bliver omfattet af den kommunale ordning for jord, som er affald. Affaldsproducenten er forpligtet til at håndtere jorden som foreskrevet i den kommunale ordning, som man derfor skal sikre overholdelse. I mange tilfælde vil kommunen ikke have andre krav til håndteringen af jord, som er affald, end, at jorden afleveres til et modtageanlæg, som er miljøgodkendt til at håndtere jorden, herunder særligt i lyset af jordens forureningsmæssige egenskaber.[4]

[4] 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	• Undersøg jordens geotekniske egenskaber med henblik på at identificere anvendelsesmulighederne for projektjorden • Undersøg muligheder for anvendelse og afsætning af jord, som der ikke er brug for i selve projektet
Fase 2	• Afdæk muligheder for anvendelse af projektjord som en integreret del af projektet • Skab rummelighed i projektet for anvendelse af projektjord ved at forbedre projektets kvalitet i forhold til fx trafiksikkerhed, landskabelig udformning/indpasning el.lign. • Undersøg jordens geotekniske egenskaber • Undersøg jordmængder og jordbalance i projektet • Beskriv anvendelse af projektjorden i projektbeskrivelsen som grundlag for miljøvurderingen • Beskriv anvendelse af projektjorden i miljøkonsekvensrapporten • Tydeliggør det saglige formål med projektjordens anvendelse i Anlægsloven
Fase 3 og 4	• Håndtering af uforudsete jordmængder vil normalt skulle ske af sædvanlige kanaler på markedsvilkår • Overvej jordens anvendelse så tidligt som muligt efter, at der er kendskab til behovet for at afsætte jorden • Kontakt kommunen, kommunale forsyningsselskaber og større aktører i jordhåndteringsmarkedet, som kan være relevante aftagere af jord • Sørg for, at entreprenøren har fokus på håndtering af jord som projektjord
Fase 5	• Vær opmærksom på uforudsete hændelser, som skal omsættes til muligheder/rummelighed for jord • Vær opmærksom på at tilrettelægge processen sådan, at projektjorden kan anses som biprodukt eller som affald omfattet af nyttiggørelsesbegrebet • Overvej, om det for jord, som er affald, er relevant at indgive ansøgning om affaldsfasens ophør til Energistyrelsen
Fase 6	• Fokus på sagligt formål ved frembringelse af jord ved driftsaktiviteter

Opmærksomhedspunkter - i de enkelte faser

Opsummerende er det relevant at være opmærksom på:

- De bedste muligheder for at skabe grundlag for, at jorden håndteres som biprodukt eller til nyttiggørelse findes i fase 1 og 2.
- Retligt bindende dokumenter, herunder særligt projektbeskrivelsen til brug for miljøkonsekvensvurderingen og anlægsloven med tilhørende lovbemærkninger, kan anvendes som stærke holdepunkter for, at en påtænkt anvendelse af jorden er saglig og relevant.
- I fase 3 og 4 kan der ofte opstå behov for håndtering af jordmængder, som ikke er forudset i fase 1 og 2, og denne jord må håndteres som sædvanlig vis/markedsvilkår.
- I fase 3 og 4 vil det ofte være sværere at sikre, at jorden kan håndteres som biprodukt, og det er derfor i disse – og senere faser – særlig relevant at være opmærksom på mulighederne for at bringe affaldsfasen til ophør.

Eksempler på håndtering af jord

Landskabsmodellering og æstetiske hensyn

Projektjord kan i højere grad tænkes ind i projektudformningen med henblik på at sikre, at de statslige vejprojekter i endnu højere grad tilpasses omgivelserne, og om det kan opnås ved at anvende projektjord til landskabsmodellering som en integreret del af projektet. Det kan fx ske ved, at vejanlæggets, herunder sideanlæggenes, udformes med henblik på varetagelse af æstetiske hensyn, herunder både til fordel for naboerne til anlægget og brugerne af anlægget. Det vil ofte forudsætte anvendelse af projektjord at opnå dette formål.

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 føre til, at projektjorden kan anses som et biprodukt – og evt. anse anvendelsen heraf som omfattet af 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 en støjvold overdimensioneres i forhold til at sikre omgivelserne mod en støjpåvirkning under Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for støj, og det er begrundet i æstetiske hensyn, herunder hensynet til landskabets udformning eller køreoplevelsen for brugerne af vejanlægget, 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. Overdimensionering af støjvolde er et udbredt problem, og det anses i udgangspunktet som skjult deponering. Det er derfor vigtigt, at det ikke sker uden en særlig begrundelse herfor. Se også nærmere herom nedenfor.

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

Vejjord til vejjord – betydningen af forureningsgraden i forhold til anvendelsesmulighederne

Generelt vil jord, som er et biprodukt, ikke være undergivet anvendelsesbegrænsninger, og Miljøstyrelsen vil derfor som udgangspunkt være tilbageholdende med at anse forurenet jord som et biprodukt. Der kan imidlertid være situationer, hvor forurenet jord kan anvendes til et specifikt formål uden risiko for forøget forurening af omgivelserne eller risiko for menneskers sundhed.

Jord, som flyttes fra offentlige veje, er undergivet kravet om anmeldelse, herunder prøveudtagning og analyse, efter jordflytningsbekendtgørelsen, jf. jordflytningsbekendtgørelsens § 2, nr. 4. Baggrunden herfor er en generel formodning for, at jorden i lighed med jord i byzonen som følge af vejens aktiviteter vil være lettere forurenet, og anmeldepligten har til formål at undgå, at lettere forurenet jord placeres et sted, hvor det kan være miljø- eller sundhedsmæssigt problematisk.

I forhold til anvendelsen af jord fra vejarealer i vejarealer på ny vil det normalt være muligt at anse jorden som biprodukt, hvis der er sikkerhed for, at jordens anvendelse ikke giver anledning til yderligere forurening eller risiko for menneskers sundhed – og betingelserne i affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1-3, i øvrigt er opfyldt.

Selvom jorden kan være lettere forurenet, vil det forhold, at vejarealerne i almindelighed anses for lettere forurenet, betyde, at risikoen for omgivelserne ikke forøges som følge af anvendelsen til vejformål. Miljøstyrelsen har i afgørelsen om arsen-forurenet jord af 8. januar 2026, j.nr. 2025-34334, fastslået et princip om, at jord kan opfylde kravet efter affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4, hvis anvendelsen af jorden som biprodukt ikke medfører en øget forurening i forhold til den modtagearealet forureningsmæssige tilstand. Det er dog samtidig en betingelse, at anvendelsen ikke udgør en risiko for menneskers sundhed, herunder fx i forhold til kontakt med jord, el.lign.

Hvis man ønsker at anvende lettere forurenet jord som biprodukt, bør det således dokumenteres, at der findes et tilsvarende forureningsniveau på det areal, hvor den lettere forurenede jord skal anvendes, og at anvendelsen sker på en måde, som ikke vil udgøre en risiko for menneskers sundhed.

Anvendelse af overskudsjord, herunder muld, til lokal jordforbedring

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 – opbevaring af overskudsjord.

En særlig problemstilling i denne sammenhæng relaterer sig til kravet om landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, idet jordforbedring skal anses som en landbrugsmæssig nødvendig forbedring, før terrænreguleringen kan gennemføres uden, at der gælder et krav om landzonetilladelse. Planklagenævnet har gentagne gange afvist, at det er muligt at gennemføre terrænregulering eller opbevaring af jord inden for rammerne af planlovens regler om landzoneadministration, da man anser det for skjult deponering. Hvis det er muligt at dyrke sædvanlige landbrugsmæssige afgrøder som fx de mest gængse kornsorter, majs, el.lign., på arealerne uden, at udbyttetabet som følge af vandlidende forhold er væsentlige, vil terrænregulering ikke blive anset som en landbrugsmæssig *nødvendig* forbedring. Efter Planklagenævnets praksis vil der hovedsageligt være tale om landbrugsmæssig nødvendig forbedring, hvis der er tale om udjævning af en lavning eller en skråning, som indebærer dyrkningsmæssige vanskeligheder af arealerne.

Hvis udbyttetab på de vandlidende arealer må anses som væsentlige, vil det være muligt at terrænregulere arealet med uforurenet jord, som ikke er affald, uden, at der forinden skal indhentes miljøgodkendelse, § 19-tilladelse eller landzonetilladelse til terrænreguleringen. Det er afgørende, at terrænreguleringen ikke dimensioneres i videre omfang end, hvad der er nødvendigt for at opnå den tilstrækkelige forbedring til, at der kan dyrkes almindelige landbrugsafgrøder på markerne.

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 nødvendig forbedring i forhold til de dyrkningsmæssige egenskaber, som marken havde inden jordforbedringen.

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 forbedrede efter jordens tilførsel. Der må nødvendigvis accepteres en overgangsperiode, hvor terrænreguleringens forstyrrelse af jorden og arealernes dyrkningsmæssige egenskaber accepteres.

Etablering af lys- og støjvolde samt forbedrede forhold for biodiversitet

Vejanlæg giver anledning 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 og relevant 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 støjmæssige, 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 besluttes 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 opfylde betingelserne for at anse projektjorden som et biprodukt, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

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 anse projektjorden som et biprodukt eller anvendelsen af jorden, som er affald, som omfattet af 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 anse projektjorden som et biprodukt eller anvendelsen af jorden, som er affald, som 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 deponering.

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 anses for et biprodukt, skal der efter bl.a. EU-domstolens og Energistyrelsens praksis foreligge sikkerhed for afsætningen, hvilket efter jordforureningslovens forarbejder og Miljøstyrelsens vejledende udtalelse om jordflytning fra april 2025 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

At jordstabilisere råjordsplanum på stedet eller jordforbedre afgravningsjordens egenskaber, før den indbygges et andet sted på 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.

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.

Det afgørende for ikke at anse jorden som affald er efter Energistyrelsens praksis, at jorden kan anses som et biprodukt, jf. affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2. Det er bl.a. afgørende, at der ved frembringelsen er sikkerhed for jordens anvendelse til et andet sagligt formål fx som projektjord i et andet anlægsprojekt 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.[5] 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.

Miljøstyrelsen overtog pr. 1. januar 2025 kompetencen til at træffe afgørelse om klassificering af affald, som sidenhen er flyttet til Energistyrelsen i forbindelse med regeringsdannelsen. Det vil fortsat være relevant at indgå i dialog med den stedligt kompetente kommune, da en afgørelse fra Energistyrelsen først er relevant, hvis der ikke mellem Vejdirektoratet og kommunen kan opnås enighed om jordens klassificering. Miljøstyrelsen offentliggjorde i april 2025 en vejledende udtalelse om jordflytning, hvor Miljøstyrelsen beskriver betingelserne for at anse jord som et biprodukt.[6]

[5] Tilsvarende er kommet til udtryk i Miljøstyrelsens vejledende udtalelse om jordflytning fra april 2025, j.nr. 2025 – 1534, s. 4.
[6] Miljøstyrelsens vejledende udtalelse om jordflytning fra april 2025, j.nr. 2025 – 1534, s. 3f. Udtalelsen kan tilgås på dette link: https://mst.dk/media/di1hbswd/vejledende-udtalelse-om-jordflytning-april-2025.pdf.

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 følgelig 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.[7] 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.[8] 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:

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

[7] Sag C-194/05, præmis 54
[8] Sag C-9/00.

anvendes til. Det fremgår også, at der lægges vægt på, om oplagringen af jorden forud for anden anvendelse er kortvarig og tidsbegrænset.[9]

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 sidestensdommen, 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"*.[10] 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.[11]

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 udspredningen, 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 udspredning på nærmere identificerede jorder.[12] 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.

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.[13] 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.[14]

Miljøstyrelsen overtog den 1. januar 2025 kompetencen til at klassificere affald, jf. affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, fra kommunerne, og i april 2025 afgav Miljøstyrelsen en vejledende udtalelse om jordflytning, som bl.a. beskrev, hvornår jord er at anse som affald ifølge Miljøstyrelsen.[15]

Miljøstyrelsens tilgang til affaldsdefinitionen, jf. affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, tager afsæt i bestemmelsen om biprodukter i affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2. Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at jord skal anses som affald, såfremt jorden ikke opfylder betingelserne for at blive anset som et biprodukt efter affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2. Miljøstyrelsens tilgang er begrundet i, at jord, der opgraves, ifølge Miljøstyrelsen skal anses som en rest fra en produktionsproces, hvorfor det skal vurderes, om jorden kan anses som et biprodukt, og hvis det ikke er tilfældet, må jorden anses som affald.

[9] Som det fremgår nedenfor, er denne betingelse af Miljøstyrelsen blevet udlagt derhen, at den midlertidige opbevaring ikke må udstrækkes ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at realisere den planlagte anvendelse.
[10] Sag C-9/00, præmis 36.
[11] Sag C-9/00, præmis 37.
[12] Sag C-113/12, præmis 52 og 53.
[13] Sag C-9/00, præmis 27.
[14] Sag C-235/02, præmis 39.
[15] Udtalelsen kan i sin helhed tilgås på dette link: https://mst.dk/media/di1hbswd/vejledende-udtalelse-om-jordflytning-april-2025.pdf. Det må som nævnt formodes, at denne praksis/tilgang videreføres af Energistyrelsen.

Tilgangen er grundlæggende i tråd med EU-Domstolens praksis, idet den dog begrænser anvendelsesområdet for affaldsdefinitionen, jf. affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 1. Miljøstyrelsens tilgang er i hovedsagen baseret på Miljøstyrelsens fortolkning af EU-Domstolens dom i sag C-238/21, herunder navnlig præmisserne 51-54.

Betingelserne for at anse jord som et biprodukt er ifølge Miljøstyrelsen følgende:

1) Det skal være sikkert, at jorden videreanvendes,
2) Jorden skal kunne anvendes uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis,
3) Jorden skal være fremstillet som en integreret del af en produktionsproces, og
4) Videreanvendelsen skal være lovlig.

I forhold til 1) fortolkes denne betingelse af Miljøstyrelsen i overensstemmelse med EU-Domstolens hidtidige praksis om affaldsdefinitionen og biprodukter derhen, at der på opgravningstidspunktet skal være en planlagt anvendelse for jorden. Hvis jorden ikke leveres straks, må oplagringsperioden ikke overstige, hvad der er nødvendigt, før jorden kan bringes i anvendelse. Miljøstyrelsen har endvidere fokus på, at det kun er den mængde jord, som er strengt nødvendigt til den planlagte anvendelse, som kan anses som et biprodukt.

I forhold til 2) fortolkes denne betingelse af Miljøstyrelsen sådan, at der kun er en meget begrænset adgang til at forarbejde jorden, hvis den skal anses som et biprodukt. Hvis der er behov for at forarbejde jorden, vil det som udgangspunkt tale for, at jorden ikke kan anses som et biprodukt, og at jorden derfor vil være at anse som affald.

I forhold til 3) vil denne betingelse som udgangspunkt altid være opfyldt, hvor der er tale om opgravning af jord.

I forhold til 4) fortolkes denne betingelse af Miljøstyrelsen sådan, at jorden skal leve op til alle relevante krav til produkt-, miljø- og sundhedsbeskyttelse for den påtænkte anvendelse, og at jorden ikke må få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.

Miljøstyrelsens afgørelse af 19. december 2025 om klassificering af jord fra kloakprojekt som biprodukt

En bygherre ønskede at genindbygge opgravet jord fra et kloakprojekt i kloaktracéen. Der var tale om, at jorden blev opgravet i forbindelse med kloakarbejde, og at den blev mellemlagret og ført tilbage til kloaktracéen, når rørene var udskiftet. Det var den samme entreprenør, som stod for al håndtering af den opgravede jord, og genindbygningen heraf.

Det var en del af projektet, at der blev etableret en oplagsplads i en periode på 2-3 år, hvor der ville blive oplagret 300-500 m^3 i en periode på 1-3 uger ad gangen, mens kloakprojektet pågik. Det var alene jord fra kloakprojektet, som blev tilkørt oplagspladsen, og den ville være indhegnet samt aflåst uden for arbejdstid.

I forhold til de fire betingelser i affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, var følgende Miljøstyrelsens vurdering:

1) Sikkerhed for anvendelse
Miljøstyrelsen vurderede på baggrund af ovenstående beskrivelse af projektet, at der var sikkerhed for, at den del af den opgravede jord, som ville blive klassificeret som biprodukt, ville blive tilbageført til kloaktracéet, og at der derfor var sikkerhed for jordens anvendelse.

2) Forarbejdning af jorden
Det var oplyst, at der ville ske analyse og vurdering af jordens egnethed til genindbygning inden opgravning, og at kun uforurenet jord, som var egnet til genindbygning, vil blive kørt til oplagspladsen. Jorden ville herefter blive anvendt direkte i kloakprojektet.

Miljøstyrelsen vurderede på den baggrund, at betingelsen var opfyldt.

3) Fremkommet som integreret del af produktionsproces
Opgravningen af jorden ansås for at opfylde denne betingelse.

4) Tekniske normer og generel negativ indvirkning på miljøet eller menneskers sundhed
Med krav til vandindholdet på maks. 12-16 % og overholdelse af Miljøstyrelsens jordkvalitetskriterier ansås denne betingelse for overholdt.

Miljøstyrelsen traf på den baggrund afgørelse om, at jorden opgravet med henblik på genindbygning i kloaktracéet kunne anses som et biprodukt, mens jord, som ikke overholdt kravet til vand- og forureningsindhold, skulle anses som affald.

Miljøstyrelsens afgørelse af 8. januar 2026 om klassificering af arsen-forurenet jord som biprodukt

En bygherre ansøgte om klassificering af forurenet jord og sediment fra oprensning af grøfter og vejrabatter i en situation, hvor de faktiske mængder endnu ikke var afklaret. Jorden og sedimenter var forurenet med arsen, og de skulle anvendes på en ejendom, som også var forurenet med arsen.

Miljøstyrelsen traf afgørelse om, at opgravet jord/sediment, der skulle anvendes til opbygning af en jordvold, kørevej eller materialeplads på den forurenede ejendom, kunne klassificeres som et biprodukt, såfremt nærmere specificerede betingelser var overholdt. Hvis de specificerede betingelser ikke var overholdt, skulle den opgravede jord/sediment anses som affald.

Miljøstyrelsen lagde vægt på, at jordvolden havde til formål at forhindre spredning af arsen, chrom og kobber ved overfladeafstrømning. I forhold til kørevej og materialeplads lagde Miljøstyrelsen vægt på, at jorden/sedimentet blev anvendt med det formål at sikre, at kørsel med tungt materiel i forbindelse med anlæg og vedligeholdelse af jordvolden på ejendommen foregik på ejendommen.

Miljøstyrelsen tillagde det betydning, at den opgravede jord havde samme forureningstype og -niveau som de arealer, hvorpå den skulle anvendes. Miljøstyrelsen fremhævede endvidere, at der ikke ville være adgang for offentligheden, og at anvendelsen af jorden/sedimentet tjente et reelt formål, som erstattede brugen af jomfruelige materialer.

Det var desuden nærmere begrundet op imod de fire betingelser i affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2:

1) Sikkerhed for videreanvendelse
Miljøstyrelsen lagde vægt på, at bygherren havde opnået accept fra grundejeren og vejmyndigheden til at udføre de påtænkte arbejder og anlæg.

Miljøstyrelsen konkluderede endvidere, at dimensioneringen af anlægget i forhold til formålet var saglig og velbegrundet.

2) Forarbejdning af jorden
Miljøstyrelsen konstaterede, at jorden ville blive anvendt uden yderligere forarbejdning af materialerne. Miljøstyrelsen bemærkede, at forklassificering af jord og sediment ikke kunne anses som en forarbejdning.

Cementstabilisering efter udlægning af jorden blev anses for værende ”normal industriel praksis”.

3) Fremkommet som integreret del af produktionsproces
Opgravning af jorden som led i et afværgeprojekt var tilstrækkeligt til at opfylde betingelsen.

4) Tekniske normer og generel negativ indvirkning på miljøet eller menneskers sundhed
Miljøstyrelsen havde modtaget dokumentation for de opgravede materialers tekniske egenskaber og egnethed til det påtænkte og specifikke formål.

Miljømæssigt vurderede Miljøstyrelsen, at projekteringen indebar, at anvendelsen af forurenet jord ikke ville føre til ny forurening, og at der som følge af afspærring for offentlighedens adgang ikke var risiko for kontakt. Miljøstyrelsen fandt det, at betingelsen var opfyldt.

Miljøstyrelsen traf på den baggrund afgørelse om klassificering af opgravet jord og sediment som biprodukt med vilkår om maksimalt vandindhold samt graduering af sedimenter ved brug som bundsikringsmateriale.

Miljøstyrelsens praksis, herunder navnlig fortolkningen af EU-Domstolens dom i sag C-238/21, indebærer som nævnt umiddelbart en vis begrænsning af anvendelsesområdet for affaldsdefinitionen, da det ikke længere alene er afgørende, om indehaveren skiller sig af med jorden, agter at skille sig af med jorden, eller er forpligtet til at skille sig af med jorden. Dette element er integreret og afgørende i vurderingen af, om betingelsen under affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1, er opfyldt, men det er tillige nødvendigt, at jorden skal kunne anvendes uden nævneværdig yderligere forarbejdning, og at den ikke er væsentligt forurenet, før jorden kan undgå at blive omfattet af affaldsdefinitionen ved at blive anset som et biprodukt.

I praksis vil Miljøstyrelsens tilgang ikke umiddelbart gøre den store forskel for de fleste projekter, idet jorden oftest vil skulle anvendes uden yderligere forarbejdning, og idet der kun sjældent er interesse for at anvende forurenet projektjord. Forurenet projektjord disponeres sædvanligvis til behandling, herunder navnlig rensning. Det kan dog ikke udelukkes, at Miljøstyrelsens fortolkning indebærer en lidt lempeligere tilgang til, hvor lang tid jorden kan opbevares inden fornyet anvendelse, hvis der blot er tale om midlertidig opbevaring, som ikke udstrækkes mere end strengt nødvendigt i forhold til den planlagte anvendelse.

Det er efter regeringsdannelsen Energistyrelsen, som i medfør af affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, træffer afgørelse om, hvorvidt jorden er omfattet af affaldsdefinitionen, og om betingelserne for at anse jorden som et biprodukt er opfyldt, jf. affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2. 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 Energistyrelsen klassificerer det. Hvis kommunen er uenig med affaldsproducenten, eller hvis affaldsproducenten er i tvivl, træffer Energistyrelsen afgørelse herom.[16] Afgørelsen kan ikke påklages til anden myndighed, jf. affaldsbekendtgørelsens § 72. Hvis der er tvivl om, hvorvidt betingelserne for at anse projektjorden som et biprodukt er opfyldt, kan det være relevant at anmode Energistyrelsen 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 Fødevareklagenævnet, Ankestyrelsen eller domstolene.

Energistyrelsen har desuden mulighed for at træffe afgørelse om affaldsfasens ophør, jf. affaldsbekendtgørelsens § 5, 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.

Affaldsfasen kan bringes til ophør som følge af en fysisk behandling, hvis der er tale om, at jorden ved en genanvendelsesoperation omforarbejdes til et produkt, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 23, eller forberedes med henblik på genbrug, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 19. I disse tilfælde er det ikke nødvendigt, at Miljøstyrelsen træffer afgørelse herom.

Miljøstyrelsen har endvidere tilkendegivet, at det heller ikke er nødvendigt, at Energistyrelsen træffer afgørelse om affaldsfasens ophør, hvis der er enighed mellem tilsynsmyndigheden (kommunen) og indehaveren om, at affaldsfasen skal anses som ophørt. Da det er en vanskelig vurdering, og idet en fejlvurdering kan være forbundet med store konsekvenser, vil man dog ofte være interesseret i at opnå den sikkerhed, som en afgørelse om spørgsmålet fra Miljøstyrelsen vil give.

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

Miljøstyrelsen har i august 2025 udarbejdet et notat, som beskriver Miljøstyrelsens tilgang til, hvornår affaldsfasen kan anses som ophørt for jord.[17]

I forhold til 1) fortolkes denne betingelse af Miljøstyrelsen sådan, at der skal være en sikkerhed for jordens anvendelse i et veletableret marked, og at jorden som produkt er velegnet til de(t) påtænkte formål. Miljøstyrelsen lægger i vurderingen vægt på formålet med at anvende jorden, om den påtænkte anvendelse er bredt anerkendt, og om der er tale om et afgrænset jordparti, eller behandlet jord fra en veldefineret proces, som forventes løbende at frembringe jorden.

I forhold til 2) fortolkes denne betingelse af Miljøstyrelsen sådan, at der skal være faste og etablerede markedsvilkår i forhold til udbud og efterspørgsel, og at der skal være en positiv markedspris for jorden, som kan verificeres (en enkelt faktura er ikke nok). Miljøstyrelsen lægger desuden vægt på, om jorden opfylder specifikke standarder eller handelsspecifikationer. Ved vurderingen af, om der er efterspørgsel/et marked, lægger Miljøstyrelsen vægt på, om der er flere virksomheder, som sælger jord af samme type som produkt, og om der modtages betaling for jorden som produkt. Miljøstyrelsen lægger desuden vægt på, om jorden anvendes som erstatning for andre produkter.

I forhold til 3) fortolkes denne betingelse af Miljøstyrelsen sådan, at det skal kunne godtgøres, at jorden som produkt er teknisk egnet til den påtænkte anvendelse, herunder at den er egnet som erstatning for jomfruelige råstoffer, der normalt bruges til det påtænkte formål. Jorden skal som produkt være klar til den endelige anvendelse, når affaldsfasen bringes til ophør. Affaldsfasen kan således ikke bringes til ophør, hvis jorden som produkt skal undergå yderligere behandling, før den kan anvendes til det påtænkte formål. Miljøstyrelsen fremhæver, hvor jorden ønskes anvendt til terrænregulering, at der skal foreligge en projektbeskrivelse, hvor formålet med terrænreguleringen beskrives, herunder en beskrivelse af det behov/det problem, som løses, og hvorfor jorden er egnet til at løse behovet/problemet. Miljøstyrelsen oplyser også generelt, at muldjord generelt er uønsket til indbygning i konstruktioner.

I forhold til 4) fortolkes denne betingelse af Miljøstyrelsen sådan, at Miljøstyrelsen vil lægge vægt på dokumentationen for jordens forureningsgrad, herunder i forhold til gældende og relevant miljø- og jordkvalitetskriterier. Miljøstyrelsen vil desuden lægge vægt på en beskrivelse af jordens egenskaber, herunder forureningsmæssigt, forud for nyttiggørelsesoperationen. Miljøstyrelsen anfører, at det som udgangspunkt kun er jord, som overholder jordkvalitetskriterierne, som kan blive til et produkt som følge af affaldsfasens ophør.

Der stilles til gengæld ikke strenge krav til selve den nyttiggørelsesoperation, som er en forudsætning for, at uforurenet jord overhovedet kan komme i betragtning til affaldsfasens ophør. EU-Domstolen slog ved dommen i sag C-238/21, navnlig præmisserne 66-68, fast, at nyttiggørelsesoperationen kan bestå i forberedelse med henblik på genbrug, herunder undersøgelse og kontrol af jordens egnethed til det pågældende formål.

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 følgelig 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

[17] Miljøstyrelsens notat af 22. august 2025 om Hjælp til ansøgning om affaldsfasens ophør (end of waste) for jord, j.nr. 2025-932. Notatet kan i det hele tilgås på dette link: https://mst.dk/media/yjkiobvj/guide-om-end-of-waste-for-jord.pdf.

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.

Sammenfatning – hvornår er jord affald?

Sammenfattende er det afgørende for vurderingen af, om jord skal anses som affald, om betingelserne for at anse jorden for et biprodukt er opfyldt, jf. affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1-4.

Den vanskeligste betingelse at opfylde er sikkerheden for videreanvendelse, jf. affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1. 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 har betydning for, om jorden kan opfylde betingelsen i affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4. En høj forureningsgrad vil tale for, at der er tale om affald pga. jordens begrænsede anvendelsesmuligheder uden rensning samt jordens mulige skadevirkning på miljøet eller menneskers sundhed, når det anvendes til at udfylde en funktion i stedet for at undergå rensning.

Behov for behandling af jorden forud for anvendelse vil normalt betyde, at jorden ikke kan anses som et biprodukt, fordi betingelsen i affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 2, i en sådan situation normalt ikke vil være opfyldt.

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 Energistyrelsen, 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.[18] 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 § 12, 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 § 12, stk. 2 og 3.

[18] 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 biprodukt?

Hvis jorden er et biprodukt, 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 biprodukt, skal jordflytningsbekendtgørelsen iagttages, hvis jorden flyttes fra et areal, som er omfattet af jordflytningsbekendtgørelsens § 2. 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 kystbeskyttelsesanlæg. 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 sådanne forekomster.

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.[19]

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 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.[20] Den del støjvolden, som ikke var nødvendig til reduktion af støjen, blev anset 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.

[19] 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.
[20] Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 19. december 2017 i sag NMK-10-00893.

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 forurenet jord til en terrænhævning og et dige, anerkendte Natur- og Miljøklagenævnet, at der var tale om nyttiggørelse.[21] 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 forurenet jord blev anvendt som vejfyld, anerkendte Natur- og Miljøklagenævnet, at der var tale om nyttiggørelse.[22] 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 uforurenet jord, lettere forurenet jord og asbestholdigt jord i et trappeanlæg, anerkendte Natur- og Miljøklagenævnet, at der var tale om nyttiggørelse.[23] 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 fejeaffald fra offentlige veje som sidestøtte for vejkassen, indikerede Miljø- og Fødevareklagenævnet, at der var tale om bortskaffelse.[24] Projektet ville bestå i udlægning af et gennemsnitligt lag på 50 cm overdækket af 10 cm uforurenet jord tilplantet græs på en strækning på 110 m. Nævnet påpegede, at fejeaffaldets 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 fejeaffaldet 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 forurenet jord blev anvendt til en terrænhævning på 1 m under en bebyggelse med det formål, at bebyggelsen fik et bedre lysindfald, blev dette anerkendt som nyttiggørelse.[25] 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.

[21] MAD.2012.3022.
[22] MAD.2013.1249H.
[23] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 13. december 2012 i sag NMK-10-00415.
[24] MAD.2018.94.
[25] Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 26. juni 2020 i sag 19/08289.

- I en sag, hvor forurenet jord skulle anvendes til udvidelse af eksisterende støjvolde, ved et anlæg til kompostering af have- og parkaffald samt nedknusning af beton og asfalt, var der ikke dokumentation for, at støjvoldenes dimensionering var begrænset til det nødvendige for at sikre overholdelse af Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for støj, og en del af anlægget blev derfor anset for at være bortskaffelse – et deponeringsanlæg.[26]

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 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

[26] Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 1. april 2026 i sag 23/00900.

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 deraf følgende 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. Et nyere eksempel herpå er L 220 Forslag til lov om anlæg af Lynetteholm.[27] Loven fraviger en lang række love, herunder planloven og miljøbeskyttelsesloven, jf. lynettelovens § 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 det 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.

Godkendt af	Enhed/netværk	Emne i KLS	Næste revision	Adgang	Sags ID	Forfatter
MIAN/DT-PV 16. november 2026	Netværk Faglede lse	Miljø og natur	December 2030	☒ Intern ☒ Ekstern	EMN-2026-01689	J. Brandt, DOMU

[27] Lov nr. 1157 af 8. juni 2021 om anlæg af Lynetteholm.