



# Udvalgte juridiske spørgsmål ved håndtering af jord og etablering af jord- og ressourcepladser i forbindelse med fjernvarmearbejder



Illustration: Midjourney



# Udvalgte juridiske spørgsmål ved håndtering af jord og etablering af jord- og ressourcepladser i forbindelse med fjernvarmearbejder

Codex Advokater P/S  
Ny Carlsberg Vej 80  
1799 København V

18. juni 2024

Journalnr.: 230955

Advokat:  
Jacob Brandt

## INDHOLD

|  |          |
|--|----------|
| <b>1. Indledning og problemstilling .....</b>  | <b>4</b> |
| <b>2. Konklusion .....</b>   | <b>4</b> |
| 2.1    Anvendelse af jord i fjernvarmearbejder, herunder jord, som er affald .....   | 4        |
| 2.1.1    Jord, som er ikke-affald (produkt) .....  | 5        |
| 2.1.2    Jord, som er anset som et biprodukt.....  | 5        |
| 2.1.3    Jord, som er affald .....   | 6        |
| 2.2    Etablering af jord- og ressourcepladser til oplag af projektjord (produkt) .....  | 7        |
| 2.2.1    Etablering af permanente jord- og ressourcepladser til oplag af projektjord (produkt).....                            | 7        |
| 2.2.2    Etablering af midlertidige jord- og ressourcepladser til oplag af projektjord (produkt).....                          | 8        |
| 2.3    Samarbejde om pladser til projektjord .....   | 8        |
| <b>3. Grundlag for konklusion(er) .....</b>  | <b>9</b> |
| 3.1    Den miljøretlige ramme for håndteringen af jord.....  | 9        |
| 3.1.1    Affald eller ikke-affald – affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 1.....   | 9        |
| 3.1.2    Biprodukt .....   | 12       |
| 3.1.2.1    Sikkerhed for anvendelsen.....  | 13       |
| 3.1.2.2    Anvendelse direkte uden anden forarbejdning, end hvad der er industriel praksis .....                               | 14       |
| 3.1.2.3    Fremstillet som en integreret del af en produktionsproces .....   | 14       |
| 3.1.2.4    Videreanvendelse er lovlig og vil ikke få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed..... | 15       |
| 3.1.3    Affaldsfasens ophør .....   | 16       |

|         |   |           |
|---------|---|-----------|
| 3.1.4   | Benyttelsespligt til kommunale ordninger for jord, som er affald .....  | 17        |
| 3.1.5   | Godkendelsespligt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, og godkendelsesbekendtgørelsen .....  | 17        |
| 3.1.6   | Miljøvurderingsloven – bilag 2, pkt. 11, litra b .....  | 18        |
| 3.1.7   | Miljøbeskyttelseslovens § 19 – beskyttelse af jord, undergrund og grundvand .....   | 19        |
| 3.1.8   | Miljøbeskyttelseslovens § 42 – øvrige forureningsforhold .....  | 19        |
| 3.1.9   | Jordflytningsbekendtgørelsens anvendelsesområde .....   | 19        |
| 3.1.9.1 | Særligt om flytning inden for vejmatricken, herunder på tværs af kommunegrænsen .....   | 20        |
| 3.2     | Jord- og ressourcepladser .....   | 21        |
| 3.2.1   | Arealanvendelsen – planloven .....  | 21        |
| 3.2.1.1 | Kort om kommuneplanen – og lokalplanpligt .....   | 21        |
| 3.2.1.2 | Kort om kravet om landzonetilladelse .....  | 22        |
| 3.2.2   | Godkendelsespligt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, og godkendelsesbekendtgørelsen .....  | 23        |
| 3.2.3   | Miljøvurderingsloven – bilag 2, pkt. 11, litra b, miljøbeskyttelseslovens § 19 og § 42 .....  | 25        |
| 3.2.4   | Kort om udvalgte problemstillinger på naturbeskyttelsesområdet – Natura 2000, bilag IV-arter, vandforekomster, udvalgte byggelinjer og fredning ..... | 26        |
| 3.2.4.1 | Habitatbekendtgørelsen – beskyttelse af Natura 2000-områder .....   | 26        |
| 3.2.4.2 | Habitatbekendtgørelsen – beskyttelse af bilag IV-arter .....  | 27        |
| 3.2.4.3 | Beskyttelse af overfladevand, herunder navnlig som følge af vandrammedirektivet .....   | 27        |
| 3.2.4.4 | Naturbeskyttelsesloven – beskyttede naturtyper .....  | 30        |
| 3.2.4.5 | Naturbeskyttelsesloven – byggelinjer .....  | 31        |
| 3.2.4.6 | Naturbeskyttelsesloven – fredninger .....   | 31        |
| 3.2.5   | Kort om samarbejde på tværs af forsyningsselskaber .....  | 32        |
|         | <b>Bilag 1: Begreber og definitioner .....</b>  | <b>34</b> |
|         | <b>Bilag 2: Flowdiagram – hvornår er jord omfattet af affaldsdefinitionen? .....</b>  | <b>39</b> |
|         | <b>Bilag 3: Flowdiagram – primære konsekvenser af jorden som affald henholdsvis ikke-affald (produkt) .....</b>                                       | <b>40</b> |

## 1. Indledning og problemstilling

Gate 21 har i regi af Energi på tværs med input fra Region Hovedstadens *Partnerskab for Cirkulær jord- og ressource-håndtering* anmodet om, at vi udarbejder et notat om udvalgte spørgsmål i forhold til håndteringen af jord, herunder etablering af jord- og ressourcepladser, i forbindelse med fjernvarmearbejder. Notatet skal belyse de miljøretnlige rammer for etableringen af midlertidige og permanente pladser til jordoplag, og formålet er at lette arbejdet for såvel projektlederen ved bygherren som sagsbehandleren ved kommunen. Notatet skal desuden medvirke til, at grundlaget for projekterne på tværs af kommunerne bliver mere ensartet.

De to hovedspørgsmål er sondringen mellem jord som produkt (projektjord) henholdsvis affald samt de retlige rammer for etablering af pladser til oplag af projektjord.

Derudover er der opregnet en lang række emner, som notatet forventes at berøre i relevant omfang, herunder bl.a. spørgsmål om:

- betydningen af forureningsgrad
- affaldsfasens ophør
- jordflytning af jord fra vejarealer
- lokalplanpligt
- krav til miljøvurdering (VVM-screening)
- naturbeskyttelsens betydning

Endelig skal notatet indeholde diagrammer, der skal belyse elementerne af betydning for, hvornår jord er affald. Diagrammerne er sammen med en oversigt over centrale begreber og udgør bilag 1-3 til notatet. Diagrammer har til formål at skabe overblik over de vigtigste elementer, som har betydning i sondringen mellem affald og ikke-affald (produkt), men det er vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om en kraftig forenkling, og at diagrammer således ikke kan stå alene som grundlag for vurderingerne. Det forudsættes med andre ord, at de anvendes under iagttagelse af notatets indhold i øvrigt.

## 2. Konklusion

### 2.1 Anvendelse af jord i fjernvarmearbejder, herunder jord, som er affald

Indledningsvist bemærkes, at affaldsdefinitionen ikke har betydning for jordflytningsbekendtgørelsens anvendelsesområde. Jordflytningsbekendtgørelsens krav om anmeldelse, herunder udtagning af prøver

til analyse, skal med andre ord iagttages, uanset om jorden er at anse som affald eller projektjord (produkt).

### **2.1.1 Jord, som er ikke-affald (produkt)**

I forbindelse med fjernvarmearbejder opgraves jord med henblik på at muliggøre nedlægning, udskiftning eller reparation af anlæg i jorden. Jordens forureningsmæssige og geotekniske egenskaber har afgørende betydning for mulighederne for lægge jorden tilbage – og dermed om jorden i forbindelse med opgravningen bliver til affald, eller om jorden kan anses som projektjord.

Hvis det på opgravningstidspunktet – eller i umiddelbar forlængelse heraf – kan fastslås, at jorden er egnet til at blive genbrugt som led i fjernvarmearbejderne, vil jorden som udgangspunkt ikke blive til affald. Det er dog nødvendigt, at der er sikkerhed for, at jorden rent faktisk vil blive genbrugt til fjernvarmearbejderne. Det vil sige, at det kun er den mængde jord, som der er behov for til fjernvarmearbejderne, som kan anses som ikke-affald (produkt). Det er tilsvarende kun den jord, som har de rette forureningsmæssige og geotekniske egenskaber til, at den er egnet til at blive anvendt i fjernvarmearbejderne, der kan anses som ikke-affald (produkt). Hvis bygherren har stillet specifikke krav til den jord, som kan tilbageføres som led i fjernvarmearbejderne, er det altså nødvendigt at fastslå, at disse betingelser er opfyldt på opgravningstidspunktet – eller i umiddelbar forlængelse heraf.

Det forhold, at jorden oplagres under fjernvarmearbejderne, fører ikke i sig selv til, at jorden bliver til affald. Jorden kan i sådanne situationer anses for projektjord, som indehaveren ikke agter at skille sig af med, og jorden kan i stedet anses som ikke-affald (produkt).

Genbrug af jord, som er et produkt, til fjernvarmearbejderne vil ikke i sig selv udløse krav om tilladelse, medmindre jorden kan medføre forurening af jorden, undergrunden eller grundvandet. I givet fald vil det være nødvendigt at indhente en § 19-tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven, herunder en afgørelse om ikke-affald eller biprodukt efter affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 1.

Afslutningsvist bemærkes i denne sammenhæng, at forureningsgraden som udgangspunkt er uden betydning for, om jorden skal anses for affald, hvis forureningsgraden er uden betydning for, om jorden er egnet til at blive genbrugt i fjernvarmearbejderne.

### **2.1.2 Jord, som er anset som et biprodukt**

Hvis det som led i fjernvarmearbejderne er muligt at tilrettelægge processen sådan, at der frembringes jord, som med sikkerhed skal videreanvendes, og videreanvendelse kan ske uden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis, vil jorden kunne anses som et biprodukt frembragt som led i fjernvarmearbejderne.

I forhold til sikkerhed for videreanvendelse adskiller dette sig ikke nævneværdigt fra betingelserne beskrevet under afsnit 2.1.1. Der skal være et dokumenteret behov for biproduktet, og der skal foreligge en beslutning eller aftale, som fastslår, at den pågældende mængde jord, herunder i lyset af jordens egenskaber, skal anvendes til nærmere bestemte fjernvarmearbejder. Der skal således være sammenfald mellem den mængde jord, der anses som biprodukt, og den mængde, der skal bruges til fjernvarmearbejderne.

I forhold til forarbejdning af jord er der et begrænset rum for dette, hvis jorden skal kunne anses som et biprodukt. Hvis det er nødvendigt at foretage en behandling, som har karakter af en affaldsbehandling, vil dette som udgangspunkt betyde, at der er tale om en videregående behandling end, hvad der kan anses som industriel praksis. I forhold til jorden, som frembringes som led i fjernvarmearbejderne, skal processen helst tilrettelægges sådan, at jorden er direkte anvendelig i forlængelse af de processer, som er en del af fjernvarmearbejderne. Det vil sige, at behovet for kontrol af geotekniske egenskaber og forureningsgrad samt evt. sortering mv. bør indgå i selve frembringelsesprocessen (dvs. typisk i umiddelbar forlængelse af opgravningen), hvis der skal opnås sikkerhed for, at denne betingelse er opfyldt.

Hvis jorden er et biprodukt, kan jorden anvendes inden for de samme regulatoriske rammer som ikke-affald (produkt), som er beskrevet under afsnit 2.1.1.

### **2.1.3 Jord, som er affald**

Hvis det ikke på opgravningstidspunktet – eller i umiddelbar forlængelse heraf – kan fastslås, at jorden er egnet til at blive genbrugt som led i fjernvarmearbejderne, og det ikke er muligt at opfylde betingelserne for at anse jorden som et biprodukt, vil jorden som udgangspunkt blive til affald.

Hvis jorden bliver til affald, bliver den omfattet af den kommunale ordning for jord, som er affald. Hvis det er muligt inden for ordningen at anvende jorden til fjernvarmearbejder, vil det være nødvendigt forudgående at indhente en miljøgodkendelse til et nyttiggørelsesanlæg. Det vil ligeledes være nødvendigt at indgive en ansøgning under miljøvurderingsloven med henblik på, at kommunen kan træffe en screeningsafgørelse om, hvorvidt nyttiggørelsesanlægget skal undergives en miljøkonsekvensvurdering.

Det vil dog være muligt at bringe affaldsfasen til ophør for jorden. Det kan ske ved forberedelse med henblik på genbrug, hvilket blot kræver, at det efterfølgende kontrolleres, at jorden, som er affald, er egnet til at blive anvendt i fjernvarmearbejderne. Det vil typisk forudsætte, at kontrollen som minimum dokumenterer, at jorden forureningsmæssigt og geoteknisk er egnet til at blive anvendt i fjernvarmearbejderne. Affaldsfasens ophør forudsætter herudover, at kontrollen fører til, at jorden kan anses som et produkt. Det vil derfor være nødvendigt at dokumentere, at der er en konkret efterspørgsel på jorden som produkt, herunder at der opnås en økonomisk fordel ved at anvende jorden som produkt i stedet for at behandle jorden som affald. Endelig skal det sikres, at jorden som produkt overholde alle relevante



krav til jordens anvendelse som produkt, herunder at der ikke er risiko for en generel negativ indvirkning på miljøet eller menneskers sundhed. Kommunen har – indtil 1. januar 2025 – mulighed for at træffe afgørelse om affaldsfasens ophør i medfør af affaldsbekendtgørelsens § 6, stk. 1. Affaldsfasens ophør indtræder på det tidspunkt, hvor det kan konstateres, at den relevante jord opfylder betingelserne herfor. Hvis alle øvrige betingelser er opfyldt, vil affaldsfasen således ophøre på det tidspunkt, hvor kontrollen eller anden relevant behandling egnet til at gøre jorden til et produkt er gennemført.

## **2.2 Etablering af jord- og ressourcepladser til oplag af projektjord (produkt)**

Indledningsvist bemærkes, at hvis der på jord- og ressourcepladsen skal håndteres, herunder opbevares, jord, som er affald, vil jord- og ressourcepladsen som det klare udgangspunkt være omfattet af kravet om miljøgodkendelse, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, jf. godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K 212, hvis der er tale om et anlæg med en kapacitet for tilførsel af affald på 30 tons om dagen eller med mere end 4 containere med et samlet volumen på mindst 30 m<sup>3</sup>. Hvis der på pladsen skal behandles jord, som er affald, kan den tillige være omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K 206.

Alternativt skal der kunne argumenteres for, at ikke er tale om et anlæg i godkendelsesbekendtgørelsens forstand. Dette vil forudsætte, at der ikke er tale om et stationært anlæg, dvs. opretholdes i en kortere periode på formentlig under 6 mdr., hvis jorden, som håndteres på pladsen, ikke udgør en relevant miljømæssig risiko.

Hvis det er tale om et anlæg omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K 212 og/eller K 206, skal der ligeledes indgives en ansøgning under miljøvurderingsloven med henblik på, at der træffes en screeningsafgørelse om, hvorvidt der skal laves en miljøkonsekvensvurdering.

Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at det i forhold til godkendelsespligten er uden betydning, om jord- og ressourcepladsen anses som et arbejdsdepot eller et selvstændigt midlertidigt oplag.

### **2.2.1 Etablering af permanente jord- og ressourcepladser til oplag af projektjord (produkt)**

Reguleringen af en permanent jord- og ressourceplads afhænger i høj grad af placering og størrelse samt indretning. Hvis pladsen indebærer en væsentlig ændring af det eksisterende miljø, vil der være lokalplanpligt. Hvis pladsen er beliggende i landzonen, vil der være krav om landzonetilladelse.

Hvis pladsen er beliggende i nærheden af natura 2000-områder, skal det sikres, at de ikke påvirkes, og tilsvarende skal det sikres, at der ikke sker en negativ påvirkning af beskyttet overfladevand. Hertil kommer, at tilstedeværelse af bilag IV-arter skal undersøges. Endelig skal andre regler om beskyttelse af naturen mv. iagttages, herunder § 3-natur, byggelinjer og fredninger.

Efter omstændighederne kan det være relevant at regulere eksempelvis støj eller støv i et påbud i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 42. Hvis der opbevares projektjord, som er forurennet, kan det ligeledes være relevant at opnå en § 19-tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven. Der bør i givet fald foreligge en klassificeringsafgørelse i medfør af affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, om, at projektjorden ikke er affald.

### **2.2.2 Etablering af midlertidige jord- og ressourcepladser til oplag af projektjord (produkt)**

Reguleringen af en midlertidig jord- og ressourceplads afhænger i lighed med reguleringen af den permanente jord- og ressourceplads i høj grad af placering og størrelse samt indretning. Grundlæggende vil det være den samme regulering, som skal iagttages.

Den største forskel består i, at midlertidige jord- og ressourcepladser som det klare udgangspunkt ikke vil være omfattet af kravet om lokalplanpligt. Hvis jord- og ressourcepladsen opretholdes i mindre end 6 uger, vil der desuden ikke være krav om landzonetilladelse, selvom den placeres i landzonen.

Hvis den midlertidige jord- og ressourceplads anses som en integreret del af fjernvarmearbejderne, vil den miljømæssige påvirkning af omgivelserne umiddelbart blive reguleret af miljøaktivitetsbekendtgørelsen – evt. en kommunal forskrift i medfør heraf – i stedet for et påbud i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 42.

### **2.3 Samarbejde om pladser til projektjord**

Et forsyningsselskab, der som led i anlægsarbejder forbundet med fjernvarmearbejder har brug for at oplagre projektjord med henblik på jordens senere anvendelse i de pågældende eller andre fjernvarmearbejder, kan etablere en midlertidig – eller om nødvendigt en permanent – plads til brug herfor.

Der ses imidlertid ikke i varmforsyningsloven at være hjemmel til, at et kommunalt forsyningsselskab forestår etableringen af en sådan plads i andre kommuners forsyningsselskaber.

Dette indebærer efter vores umiddelbare opfattelse, at de kommunalretlige principper for salg af overskudskapacitet finder anvendelse, hvis et kommunalt forsyningsselskab skal tillade, at andre aktører, herunder andre kommuner eller deres forsyningsselskaber, kan benytte oplagspladsen til projektjord til anvendelse i fjernvarmearbejder. Disse principper er til hinder for, at oplagspladsen dimensioneres andet end dækning af kommunens eller dennes forsyningsselskab behov. Hertil kommer, at evt. tilfældig og utilsigtet opstået overskudskapacitet skal afsættes til markedspris, hvis den ikke kan afvikles.

Det kan give anledning til overvejelse, om der de relevante aktører kan gå sammen om at etablere en selskabsstruktur til formålet, men dette beror på en nærmere undersøgelse og vurdering, som falder uden for rammerne af opdraget til dette notat.



### 3. Grundlag for konklusion(er)

#### 3.1 Den miljøretlige ramme for håndteringen af jord

##### 3.1.1 Affald eller ikke-affald – affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 1

Affaldsdefinitionen er afgørende for vurderingen af, om jorden fra fjernvarmearbejderne skal anses som affald. Affaldsdefinitionen findes i affaldsdirektivets art. 3, nr. 1, der er implementeret i affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 1. Sidstnævnte bestemmelse 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."*

Ved vurderingen af, om et stof eller en genstand udgør affald, er det afgørende element efter affaldsdefinitionen således, om indehaveren skiller sig af med (eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med) stoffet eller genstanden – i denne kontekst materialerne fra anlægsarbejderne. EU-Domstolen har i en nyere traktatbrudssag mod Tjekkiet understreget dette element.<sup>1</sup> Baggrunden for sagen var, at en tjekkisk operatør omkring årsskiftet 2010/2011 til Polen havde overført ca. 20.000 tons TPS-Nolo bestående af tjæresyre, der er en rest fra raffinering af olie. De 20.000 tons var placeret på et lejet areal i den polske by Katowice. Der var uenighed om, hvorvidt TPS-Nolo var et produkt eller affald. EU-Domstolen udtalte bl.a.: *"Som det fremgår af definitionen på affald, betragtes et stof ikke som affald på grund af sin art, men fordi dets indehaver agter eller er forpligtet til at skille sig af med det, dvs. på grund af indehaverens eller lovgivers hensigt"* (præmis 74).

EU-Domstolen har fastslået, at der med affaldsdirektivet er indført en direkte gældende affaldsdefinition, som medlemsstaterne ikke kan indskrænke ved bestemmelser i national lovgivning.<sup>2</sup> Det er derfor ikke muligt generelt at undtage materialer fra anlægsarbejder fra affaldsdefinitionen, fordi lovgiver måtte mene, at eksempelvis uforurennet jord kan håndteres forsvarligt uden for affaldsdefinitionen – og de regler der gælder for affaldshåndtering. Det kan derfor ikke på forhånd udelukkes, at ikke-forurennet jord fra fjernvarmearbejderne skal anses som affald. Det skal bero på en konkret vurdering.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> I sagen var der tale om, at der i et granitbrud fremkom mindre sten, når de større grovsten blev brudt, og spørgsmålet var, om disse mindre sidesten

---

<sup>1</sup> EU-Domstolens dom af 14. marts 2019 i sag C-399/17 (MAD 2019.6).

<sup>2</sup> EU-Domstolens dom af 18. december 2007 i sag C-194/05 (MAD 2007.1849), præmis 54.

<sup>3</sup> Se herom også Peter Pagh, EF-domstolen: Uforurennet overskudsjord er affald, medmindre ..., Tidsskrift for Bolig- og Byggeret, 2007, s. 567ff.

<sup>4</sup> EU-Domstolens dom af 18. april 2002 i sag C-9/00 (MAD 2002.342).

skulle anses som affald. Den centrale pointe fra denne og senere domme var, at ikke-forurenede materiale skal anses for affald, hvis der ikke er sikkerhed for, at der efterfølgende sker en fuldstændig anvendelse af det frembragte materiale uden forudgående behandling. Tvivlen om, hvorvidt et materiale skal anses for affald eller ej, angår dermed navnlig, om der er den fornødne sikkerhed for materialets anvendelse. Sidestensdommens præmisser er fortolket i forhold til jord i forbindelse med vedtagelsen af en ændring af jordforureningsloven ved 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 uforurenede jord, der graves op, antages at falde uden for affaldsdefinitionen. Dette er tilfældet, når jordproducenten har en aftage 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).”*

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”* (præmis 36). EU-Domstolen tilføjede i dommens præmis 37, at et relevant kriterium kan være, hvis anvendelse 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.<sup>5</sup>

EU-Domstolen har i en anden dom forholdt sig hertil i kontekst af anvendelse af gylle til gødning af jorden. I sagen blev det klart, at den fornødne sikkerhed for videre anvendelse af gyllen kunne opnås ved, at det allerede ved gyllens frembringelse kunne lægges til grund, at gyllen skulle anvendes på nærmere bestemte jorder med henblik på gødning af jorden. Hvis det var nødvendigt at opbevare gyllen forud for udspreddingen, anså EU-Domstolen det som en forudsætning for ikke at anse gyllen som affald, at der forelå forpligtende tilkendegivelser fra landbrugere om at få leveret gylle med henblik på udspredding på nærmere identificerede jorder.<sup>6</sup> EU-Domstolen anså det med andre ord for afgørende,

---

<sup>5</sup> Dette er senest gentaget i EU-Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-238/21 (MAD 2022.171), præmis 39, 41 og 43.

<sup>6</sup> EU-Domstolens dom af 3. oktober 2013 i sag C-113/12 (MAD 2013.2308), præmis 52 og 53.

at der på frembringelsestidspunktet var en klar aftale, beslutning eller plan for, hvad gyllen skal anvendes til, hvis gyllen ikke skal omfattes af affaldsdefinitionen.

Det er således afgørende, at der som led i fjernvarmearbejderne på forhånd sikres en anvendelse for den jord, som frembringes som led i fjernvarmearbejderne, hvis jorden ikke skal anses som affald. Anvendelsen – og dermed efterspørgslen efter jorden – skal være afklaret på frembringelsestidspunktet, og anvendelse skal ske i umiddelbar forlængelse af frembringelsen, evt. efter en kortere tidsafgrænset opbevaring. Grundlæggende styrker det grundlaget for at anse jorden som et produkt, hvis materialerne erstatter reelle produkter (i dette tilfælde primære råstoffer), og hvis efterspørgslen/anvendelsen er defineret forud for frembringelsen. Såfremt der ikke på frembringelsestidspunktet er defineret en efterspørgsel/anvendelse for den frembragte jord, taler det for, at efterspørgslen kun opstår, fordi jorden er frembragt som led i gennemførelsen af fjernvarmearbejderne.

Hvis jorden afsættes til en efterspørgsel/anvendelse i et projekt, som reelt kun gennemføres, fordi jorden frembringes, taler dette for, at jorden udgør en byrde, som indehaveren har brug for at skille sig af med. I sådanne tilfælde vil jorden som udgangspunkt blive anset som affald, og der vil i stedet blive tale om nyttiggørelse af affald.

Sammenfattende er rettidig planlægning afgørende, og mulighederne for afsætning af jorden frembragt som led i gennemførelsen af fjernvarmearbejderne bør således afsøges så tidligt som muligt. Et led i denne afsøgning vil naturligvis være at afklare mulighederne for, at den frembragte jord kan anvendes i fjernvarmearbejderne eller andre projekter. Såfremt fjernvarmearbejderne har behov for primære råstoffer, og disse kan erstattes af jord frembragt som led i anlægsarbejderne, vil det være naturligt så vidt muligt at tænke dette ind i fjernvarmearbejdernes tilrettelæggelse og udførelse. Det vil således gennem den nærmere udformning og tilrettelæggelse af fjernvarmearbejderne være muligt at tilvejebringe et retligt grundlag for en efterspørgsel/anvendelse efter jorden frembragt som led i fjernvarmearbejderne i selve grundlaget, herunder planlægningen, herfor, hvis anvendelsen af den frembragte jord er en del af projektbeskrivelsen. Hvis det ikke er muligt at skabe den nødvendige kapacitet for efterspørgslen/anvendelsen i selve fjernvarmearbejderne, kan det som nævnt overvejes at inddrage muligheden for afsætning af den frembragte jord på anden vis, hvor der er en reel efterspørgsel på jord som produkt.

En sådan fremgangsmåde indebærer ligeledes, at der kan ske opbevaring af jorden med henblik på anvendelse af disse i fjernvarmearbejderne eller andre projekter uden, at opbevaringen fører til, at jorden bliver til affald. Der bør dog være defineret et sluttidspunkt for opbevaringen af jord til brug for fjernvarmearbejderne med henblik på at iagttage Sidestensdommens krav om tidsbegrænset opbevaring. Det bør efter vores vurdering bero på en konkret vurdering i det enkelte projekt, hvornår der er tale om kortere tidsbegrænset oplagring.

Afslutningsvist bemærkes dog i denne sammenhæng, at Vejdirektoratet i dialog med Miljøstyrelsen har afsøgt mulighederne for længerevarende opbevaring af jord fra et projekt til brug for et andet projekt, og at Miljøstyrelsen grundlæggende var skeptisk over for længerevarende opbevaring. Det må i fortsættelse heraf fordrer en høj grad af sikkerhed for materialernes anvendelse i fjernvarmearbejderne, hvis der bliver tale om længerevarende tidsbegrænset opbevaring forud for anvendelsen, men opbevaringstiden bør efter vores vurdering ikke i sig selv være afgørende i en sådan situation.

### 3.1.2 Biprodukt

Affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, fastslår, hvornår et materiale kan anses som et biprodukt med den konsekvens, at materialet ikke er omfattet af affaldsdefinitionen. Der er et betydeligt overlap mellem vurderingen af, hvornår et materiale ikke er omfattet af affaldsdefinitionen (ikke-affald eller produkt), henholdsvis skal anses som et biprodukt. Vurderingen af, hvorvidt et materiale ikke er omfattet af affaldsdefinitionen, hviler på et lidt bredere skøn, mens vurdering af, hvorvidt et materiale er at anse som et biprodukt, skal ske på baggrund af betingelserne i affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, som i vid udstrækning er udtryk for en kodificering af præmisserne i den såkaldte Sidestensdom omtalt ovenfor. En væsentlig forskel er dog, at EU-domstolen som nævnt ovenfor har afvist at tillægge forureningsgraden betydning i forhold til affaldsdefinitionen, mens lovgiver har integreret dette element i vurderingen af, om der er tale om et biprodukt, jf. affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4.

Affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, har følgende ordlyd: *"Stoffer eller genstande anses dog ikke for affald, men som biprodukter, hvis de er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af dette stof eller denne genstand, og hvis:*

- 1) *det er sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes,*
- 2) *stoffet eller genstanden kan anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis,*
- 3) *stoffet eller genstanden fremstilles som en integreret del af en produktionsproces, og*
- 4) *videreanvendelse er lovlig, dvs. at stoffet eller genstanden lever op til alle relevante krav til produkt-, miljø- og sundhedsbeskyttelse for den pågældende anvendelse og ikke vil få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed."*

Miljøstyrelsen har den 30. januar 2023 afgivet en vejledende udtalelse om fortolkningen af biproduktbegrebet.<sup>7</sup> Det bemærkes, at det er vores vurdering, at denne på visse punkter fremstår som unuanceret

---

<sup>7</sup> Den vejledende udtalelse kan tilgås på dette link: <https://mst.dk/media/zcshjkkx/klassificering-af-stoffer-mv-fra-industrien-som-affald-eller-ikke-affald-biprodukt.pdf>. Udtalelsen er naturligvis særlig relevant, fordi Miljøstyrelsen pr. 1. januar 2025 overtager klassificeringskompetencen fra kommunerne. Såfremt udtalelsen fraviges, bør der være solide holdepunkter herfor, og det vil om muligt være hensigtsmæssigt, hvis holdepunkter for at anse jorden som et produkt kan integreres i grundlaget for fjernvarmearbejderne. Hvis det eksempelvis i projektbeskrivelsen angives, at jorden af en bestemt forureningsmæssig og geoteknisk kvalitet i et nærmere estimeret omfang, som er frembragt som led i fjernvarmearbejderne, skal afsættes til et bestemt formål, og at jorden derfor ikke skal anses som affald, vil det være vanskeligt for Miljøstyrelsen at omgøre dette.

i forhold til såvel EU-Domstolens praksis som den virkelighed, som bestemmelserne skal anvendes. Udtalelsen vil dog blive inddraget i det følgende, hvor indholdet af de fire ovennævnte betingelser uddybes.

### **3.1.2.1 Sikkerhed for anvendelsen**

I forhold til denne betingelse har Miljøstyrelsen – i hvert fald ved afsætning til tredjemand – fortolket den ovenfor omtalte gylle-dom sådan, at der skal foreligge en garanti for jordens videre anvendelse. Miljøstyrelsen anfører dog, at en sådan garanti kan udgøres af en tilkendegivelse fra en anden erhvervsdrivende om, at denne ønsker at aftage jorden.<sup>8</sup> Det er vores vurdering, at dette er en relativ snæver udlægning af betingelsen. Dels er garanti ikke en velvalgt "oversættelse" af dommen, hvis en tilkendegivelse fra en erhvervsdrivende er tilstrækkelig, dels er afsætning til tredjemand ikke den eneste måde at sikre afsætning af jorden. Det er naturligvis også muligt selv at anvende jorden og på den måde sikre, at jorden ikke bliver til affald. Dette må blot forudsætte, at indehaveren kan godtgøre, at der er en egnet planlagt anvendelse for materialet.

Miljøstyrelsen tilkendegiver også, at det som en del af betingelsen må konstateres, at jorden er egnet til formålet – det vil eksempelvis sige, at de frembragte materialer skal være geoteknisk egnede til at indgå i fjernvarmearbejderne, hvis den påtænkte anvendelse hertil skal anses for at opfylde kravet om sikkerhed for anvendelsen. Dette kan naturligvis sjældent sikres forud for frembringelsen, når der er tale om jord, som frembringes som led i fjernvarmearbejderne, og det må derfor efter vores opfattelse accepteres, at dette kriterium først endeligt afklares efter frembringelsen af jorden.

Miljøstyrelsen fremhæver desuden under denne betingelse med henvisning til den såkaldte Porr Bau-dom, som handlede om afsætning af jord fra bygge- og anlægsarbejder til terrænregulering på landbrugsarealer, at det skal inddrages, hvorvidt modtageren eftertrykkeligt har forpligtet sig til at modtage jorden med henblik på anvendelse. Miljøstyrelsen anfører endvidere, at det er relevant, om den mængde, der skal anvendes, er strengt begrænset til og påtænkt den konkrete planlagte anvendelse.

Såfremt jorden ikke leveres straks, må oplagingsperioden af materialet desuden ikke overstige, hvad der kræves for, at den pågældende virksomhed er i stand til at opfylde sine kontraktmæssige forpligtelser.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Miljøstyrelsen, Vejledende udtalelse om klassificering af stoffer, herunder jord, som affald eller ikke-affald (biprodukt) af 30. januar 2023, s. 3.

<sup>9</sup> EU-Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-238/21, præmis 52-53.

### 3.1.2.2 Anvendelse direkte uden anden forarbejdning, end hvad der er industriel praksis

Formålet med betingelsen er at angive et relativt begrænset rum for at foretage forarbejdning af jord, der skal anses som et biprodukt. Hvis jorden uden videre forarbejdning kan anvendes til det påtænkte formål, er betingelsen naturligvis opfyldt.

Hvis det er nødvendigt at foretage en behandling, som har karakter af en affaldsbehandling, vil dette som udgangspunkt betyde, at der er tale om en videregående behandling end, hvad der kan anses som industriel praksis.<sup>10</sup> Eksempelvis vil behovet for rensning af jorden for forurenende stoffer forud for anvendelsen indebære, at der foretages en yderligere forarbejdning end, hvad der er industriel praksis.<sup>11</sup>

I forhold til jorden, som frembringes som led i fjernvarmearbejderne, indebærer betingelsen et relativt snævert råderum for at foretage efterfølgende behandling. Grundlæggende skal processen helst tilrettelægges sådan, at jorden er direkte anvendelig i forlængelse af de processer, som er en del af fjernvarmearbejderne. Det vil sige, at behovet for kontrol af geotekniske egenskaber og forureningsgrad samt sortering mv. bør indgå i selve frembringelsesprocessen, hvis der skal opnås sikkerhed for, at denne betingelse er opfyldt.

### 3.1.2.3 Fremstillet som en integreret del af en produktionsproces

Jorden skal frembringes som en integreret del af en produktionsproces, før betingelserne for at anse disse som et biprodukt er opfyldt. Der har tidligere været usikkerhed om, hvorvidt opgravning af jord kunne anses som en produktionsproces, fordi ordlyden i højere grad synes målrettet produktion af mere traditionel industriel karakter. EU-Domstolen har nu fastslået, at opgravning af jord kan anses som det første trin i forbindelse med en anlægsaktivitet, der medfører omdannelse af jord, og at dette kan anses som en integreret del af en produktionsproces.<sup>12</sup>

Ud fra en generel betragtning indebærer kravet om, at biproduktet skal fremstilles som led i en integreret produktionsproces, at jorden, som man ønsker skal anses som et biprodukt, er resultatet af et bevidst valg. I forhold til anvendelse i fjernvarmearbejderne vil det således være nødvendigt, at det bliver en integreret del af arbejderne at frembringe de materialer, som skal anvendes som biprodukter i forlængelse af frembringelsen. Dette kan som nævnt ovenfor betyde, at eksempelvis kontrol af materialernes geotekniske og forureningsmæssige egenskaber skal ske som en del af frembringelsesprocessen.

---

<sup>10</sup> Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, side 18 (vejledningen kan tilgås på dette link: [https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/framework/guidance\\_doc.pdf](https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/framework/guidance_doc.pdf)).

<sup>11</sup> Se herom desuden Miljøstyrelsen, Vejledende udtalelse om klassificering af stoffer, herunder jord, som affald eller ikke-affald (biprodukt) af 30. januar 2023, s. 6, samt EU-Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-238/21, præmis 54.

<sup>12</sup> EU-Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-238/21, præmis 55.

EU-Kommissionen har i deres vejledning, og det er også medtaget af Miljøstyrelsen, fremhævet, at det kan tale imod at anse et biprodukt som en integreret del af fremstillingsprocessen, hvis det må forlade det område eller den virksomhed, hvor det indledningsvist er frembragt for at undergå yderligere forarbejdning.<sup>13</sup> I forhold til fjernvarmearbejdernes karakter vil der efter vores vurdering være mulighed for at imødegå dette, hvis processen beskrives tydeligt som en del af projektbeskrivelsen for fjernvarmearbejderne med det formål at underbygge, at det er en integreret del af fjernvarmearbejderne at sikre, at jorden frembragt som led i fjernvarmearbejderne udnyttes som ressource – gerne til allerede definerede formål.

#### **3.1.2.4 Videreanvendelse er lovlige og vil ikke få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed**

Grundlæggende er kravet om, at videreanvendelse af biproduktet skal være lovlige, et krav om, at biproduktet skal overholde den lovgivning, der gælder for det pågældende produkt. Dette adskiller sig grundlæggende ikke fra de krav, som gælder i situationer, hvor der er tale om et produkt som følge af, at indehaveren af jorden har fundet en anvendelse herfor i umiddelbar forlængelse af frembringelsen, hvorfor denne ikke skiller sig af med materialerne i affaldsdefinitionens forstand. Biproduktet skal således overholde de regler, som gælder for produkter af denne type. Grundlæggende er der dog ikke egentlige produktkrav til jord som produkt (ikke-affald) eller biprodukt.

I forhold til kravet om, at biproduktet ikke må få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed, er denne betingelse en væsentlig forskel i forhold til vurderingen under affaldsdefinitionen, hvor jordens forureningsmæssige egenskaber som udgangspunkt ikke skal tillægges betydning.<sup>14</sup>

EU-kommissionen udtrykker det således, at der ved vurderingen af denne betingelse skal tages højde for, at anvendelsen af primære råstoffer også kan have en negativ påvirkning på miljøet eller menneskers sundhed, hvilket må forstås således, at biproduktet som minimum kan have en tilsvarende negativ påvirkning uden, at det bliver et problem i forhold til at anse jorden som et biprodukt.<sup>15</sup>

Såfremt jorden har en højere grad af negativ påvirkning på miljøet eller menneskers sundhed end primære råstoffer, må der foretages en vurdering af, hvorvidt den pågældende påvirkning er uacceptabel i forhold til den påvirkning, som normalt vil blive accepteret. Denne vurdering adskiller sig i princippet

---

<sup>13</sup> Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, side 18, samt Miljøstyrelsen, Vejledende udtalelse om klassificering af stoffer, herunder jord, som affald eller ikke-affald (biprodukt) af 30. januar 2023, s. 6f.

<sup>14</sup> Se modsat Miljøstyrelsen, Vejledende udtalelse om klassificering af stoffer, herunder jord, som affald eller ikke-affald (biprodukt) af 30. januar 2023, s. 7f, hvor der sættes lighedstegn mellem vurderingen under affaldsdefinitionen og vurderingen af biprodukt. Dette er efter vores vurdering ikke en korrekt tilgang, og henvisningerne til Sidestensdommen som grundlag herfor må efter vores opfattelse anses som tvivlsom, idet biproduktdefinitionen er lovgivers kodificering af Sidestensdommen, og denne må efter vores opfattelse tages som udtryk for, at der ved vurderingen af biprodukter skal lægges vægt på forureningsmæssige egenskaber.

<sup>15</sup> Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, side 20.



ikke fra den påvirkning, som eksempelvis foretages under godkendelsesbekendtgørelsens § 19, som stiller krav om, at det er en forudsætning for at meddele miljøgodkendelse til forurenende virksomhed, at omgivelserne ikke påføres en forurening, som er uforenelig med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet. Der kan efter vores opfattelse tages udgangspunkt i miljøkvalitetskrav og andre almindeligt gældende grænseværdier for forurening til luft, støj, vand, jord mv., hvor de er relevante.

### 3.1.3 Affaldsfasens ophør

Hvis jorden, som frembringes som led i fjernvarmearbejderne, bliver omfattet af affaldsdefinitionen, kan det være relevant at overveje, om affaldsfasen kan bringes til ophør.

Som udgangspunkt kan affaldsfasen bringes til ophør gennem to typer af affaldsbehandling i form af enten genanvendelse, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 22, eller forberedelse med henblik på genbrug, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 18. Ved genanvendelse omforarbejdes affaldet til et produkt, mens forberedelse med henblik på genbrug indebærer, at der foretages en kontrol, rengøring eller reparation, som betyder, at materialerne kan bruges til det oprindelige formål.<sup>16</sup>

Hvis der er usikkerhed om, hvorvidt en behandling er egnet til at bringe affaldsfasen til ophør, kan kommunalbestyrelsen efter ansøgning fra indehaveren af affaldet træffe afgørelse om affaldsfasens ophør, jf. affaldsbekendtgørelsens § 6, stk. 1.<sup>17</sup> En sådan afgørelse kan angå et konkret parti affald, men den kan også være generelt formuleret, såfremt den hviler på klare forudsætninger for/beskrivelser af navnlig affaldets egenskaber og resultatet af den behandling, som affaldet undergår med henblik på at bringe affaldsfasen til ophør. Der kan endvidere fastsættes betingelser for affaldets anvendelse som forudsætning for, at affaldsfasen kan anses som ophørt.<sup>18</sup>

Betingelserne for at træffe afgørelse om affaldsfasens ophør findes som nævnt i affaldsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, som har følgende ordlyd: *"Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om, at affald, der har gennemgået en genanvendelsesoperation eller en anden nyttiggørelsesoperation, anses for at være ophørt med at være affald, hvis følgende betingelser er opfyldt:*

- 1) *Stoffet eller genstanden skal anvendes til specifikke formål.*
- 2) *Der findes et marked for eller en efterspørgsel efter et sådant stof eller en sådan genstand.*
- 3) *Stoffet eller genstanden opfylder de tekniske krav til de specifikke formål og lever op til gældende lovgivning og normer vedrørende produkter.*

---

<sup>16</sup> EU-domstolen har i den ovenfor nævnte Porr Bau-dom fastslået, at affaldsfasen for jord kan bringes til ophør, hvis jordens geotekniske og forureningsmæssige egenskaber kontrolleres med henblik på anvendelse til terrænegulering på landbrugsjord, jf. EU-Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-238/21, præmis 68.

<sup>17</sup> Denne kompetence overgår ligeledes til Miljøstyrelsen pr. 1. januar 2025.

<sup>18</sup> Miljøstyrelsens e-mail af 11. februar 2022 om muligheden for at træffe en generel afgørelse om affaldsfasens ophør.

- 4) *Anvendelsen af stoffet eller genstanden får ikke generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.*"

Som det fremgår, er betingelserne for affaldsfasens ophør i vid udstrækning sammenfaldende med de vurderinger, som skal foretages under affalds- og biproduktdefinitionerne. Forskellen er navnlig, at materialerne er blevet til affald, og at affaldet er undergået en behandling, som har klargjort affaldet til at udfylde en relevant funktion som produkt på et marked – i forhold til en relevant efterspørgsel/anvendelse.

Det vil således, herunder i lyset af Porr Bau-dommen, være relativt enkelt at bringe affaldsfasen til ophør for jord fra fjernvarmearbejderne, som er blevet til affald, hvis der findes en anvendelse for den pågældende jord.

### **3.1.4 Benyttelsespligt til kommunale ordninger for jord, som er affald**

Jord, som er affald, er omfattet af den kommunale anvisningsret og -pligt, jf. affaldsaktørbekendtgørelsens § 8, stk. 1, jf. § 3, stk. 2, hvilket også indebærer, at kommunernes ordninger for jord, som er affald, skal benyttes, jf. affaldsaktørbekendtgørelsens § 12, stk. 1.

Det skal dog bemærkes, at det følger af den politiske aftale om Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi af 16. juni 2020, at kommunernes anvisningsret og -pligt skal ophæves.<sup>19</sup> Dette er dog endnu ikke implementeret i dansk ret, og der er ikke offentliggjort nogen tidsplan for, hvornår det forventes at ske.

### **3.1.5 Godkendelsespligt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, og godkendelsesbekendtgørelsen**

Miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, fastslår et krav om forudgående miljøgodkendelse, før et anlæg omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1 eller 2 må anlægges eller påbegyndes.

Godkendelsesbekendtgørelsens § 2, nr. 1, fastslår, at et anlæg i godkendelsesbekendtgørelsens forstand er "*En stationær teknisk enhed inden for hvilken der gennemføres én eller flere af de aktiviteter, som er nævnt i bilag 1 og 2*" (vores understregning). Der er efter vores vurdering ikke tvivl om, at anvendelse af jord til fjernvarmearbejder vil udgøre et anlæg i godkendelsesbekendtgørelsens forstand.

Ved etablering af anlæg til nyttiggørelse af jord, som er affald, gælder der i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, jf. godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K 206 (ikke-farligt affald) eller K 201 (farligt affald), et krav om forudgående miljøgodkendelse. Det er således afgørende, at der er tale om affald, før der indtræder godkendelsespligt, og det er afgørende, at der er tale om nyttiggørelse, hvis

---

<sup>19</sup> Politisk aftale om Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi af 16. juni 2020, s. 9.

der ikke skal gælde yderligere krav efter bl.a. miljøbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, (krav om offentlig myndigheds ejerskab) og deponeringsbekendtgørelsen (bl.a. krav om sikkerhedsstillelse for efterbehandling).

Nyttiggørelse af affald er defineret i affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 34, som 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."*

Der er generelt ikke strenge krav til, hvornår et projekt anses som nyttiggørelse, hvis blot affaldet anses for at erstatte andre materialer, herunder primære råstoffer, der ellers kunne have været anvendt til formålet. Hvis jorden er blevet til affald, vil der næppe være tvivl om, at anvendelsen heraf som led i fjernvarmearbejder vil være at anse som nyttiggørelse.

### **3.1.6 Miljøvurderingsloven – bilag 2, pkt. 11, litra b**

Miljøvurderingsloven stiller krav om, at projekter omfattet af lovens bilag skal undergå en forudgående screening og/eller en miljøkonsekvensvurdering, før projektet kan gennemføres.

I denne sammenhæng er det navnlig bilagspunktet på bilag 2, pkt. 11, litra b, som er relevant, og som har følgende ordlyd: *"Anlæg til bortskaffelse af affald [...]"*. EU-domstolen har fastslået, at listepunktet skal forstås i overensstemmelse med affaldsdirektivets nuværende begreber, hvilket vil sige, at anlæg til håndtering af affald er omfattet af bilagspunktet.

Det er med andre ord afgørende, om der er tale om et anlæg til håndtering af affald, når det skal fastslås, om der er tale om et projekt, som er omfattet af miljøvurderingslovens krav om screening.

Hvis der er tale om affald, vil bygherren med andre ord være forpligtet til at indgive en ansøgning til kommunen med henblik på, at kommunen kan tage stilling til, om der må forventes en væsentlig indvirkning på miljøet, jf. miljøvurderingslovens § 19, jf. §§ 16 og 21.

Hvis kommunen vurderer, at der kan blive tale om en væsentlig indvirkning på miljøet, vil der skulle udarbejdes en miljøkonsekvensrapport med henblik på meddele en tilladelse, jf. miljøvurderingslovens § 15.

Tilladelsen efter miljøvurderingsloven vil dog blive erstattet af miljøgodkendelsen, hvor der er tale om et godkendelsespligtigt anlæg, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10, nr. 2. Der vil som udgangspunkt være tale om et godkendelsespligtigt anlæg, hvis kommunen vurderer, at anlægget er omfattet af kravet om miljøkonsekvensvurdering og tilladelse efter miljøvurderingsloven.

### **3.1.7 Miljøbeskyttelseslovens § 19 – beskyttelse af jord, undergrund og grundvand**

Såfremt jorden frembragt som led i fjernvarmearbejderne ikke er affald, men anvendelsen i fjernvarmearbejderne udgør en risiko for forurening af jord, undergrund eller grundvand, er anvendelsen som udgangspunkt forbudt efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1.

Kommunen har imidlertid mulighed for at meddele tilladelse til anvendelsen, hvis der kan fastsættes de nødvendige og relevante vilkår til at sikre, at oplaget af jorden ikke udgør en uacceptabel risiko for forurening af jord, undergrund eller grundvand.<sup>20</sup>

En § 19-tilladelse skal imidlertid være konkret, hvilket vil sige, at den skal tage stilling til de forureningsmæssige egenskaber for et konkret parti i forhold til den ansøgte placering af jorden. Ansøgningen om en § 19-tilladelse skal således indeholde specifikke oplysninger om det faktiske indhold af forurenende stoffer, før der kan meddeles tilladelse.

### **3.1.8 Miljøbeskyttelseslovens § 42 – øvrige forureningsforhold**

Fjernvarmearbejder kan give anledning til gener i form af støj, støv el.lign.

Sådanne forhold kan, når det ikke er tale om et godkendelsespligtigt anlæg til midlertidig opbevaring af jord, som er affald, reguleres af kommunen ved meddelelsen af påbud i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 1, medmindre arbejderne er omfattet af miljøaktivitetsbekendtgørelsen eller en kommunal forskrift i medfør heraf.

### **3.1.9 Jordflytningsbekendtgørelsens anvendelsesområde**

Jordflytningsbekendtgørelsen er fastsat med hjemmel i primært jordforureningslovens § 50, stk. 3 og 4, og den skal ses i fortsættelse af jordforureningslovens § 50, stk. 1, som fastslår, at enhver, som flytter jord uden for den ejendom, hvor den er opgravet, eller enhver, som anvender sådan jord, skal sikre sig, at jorden ikke giver anledning til skadelig virkning på natur, miljø og menneskers sundhed. Jordflytningsbekendtgørelsen gælder derfor, uanset om jorden skal anses som affald eller produkt.

Jordflytningsbekendtgørelsens anvendelsesområde er fastlagt i bekendtgørelsens § 2, som har følgende ordlyd:

*"Denne bekendtgørelse omfatter følgende flytninger af jord:*

- 1) Flytning af jord, der er forurenede, bort fra den ejendom, hvor den er opgravet.*

---

<sup>20</sup> Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i afgørelse af 29. januar 2024 i sag 20/05894 tilkendegivet, at der ved meddelelse af en § 19-tilladelse skal tages stilling til, om jorden er affald, og dette bør ske ved en afgørelse om klassificering i medfør af affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 1. En sådan afgørelse er ikke undergivet nævnets prøvelse.

- 2) *Flytning af jord bort fra en kortlagt ejendom, hvor den er opgravet.*
- 3) *Flytning af jord bort fra en kortlagt del af en ejendom, hvor den er opgravet.*
- 4) *Flytning af jord bort fra et areal, som anvendes som offentlig vej, hvor den er opgravet.*
- 5) *Flytning af jord bort fra en ejendom, der er omfattet af områdeklassificering, hvor den er opgravet.*
- 6) *Flytning af jord bort fra et godkendt modtageanlæg for jord.”.*

Bekendtgørelsen fastlægger krav om anmeldelse af flytning af jord, når flytningen er omfattet af jordflytningsbekendtgørelsens § 2, jf. jordflytningsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, og pligten til anmeldelse påhviler samtlige relevante aktører involveret i flytningen, jf. jordflytningsbekendtgørelsens § 4, stk. 2. Indholdet af anmeldelsen, herunder den relevante dokumentation, er fastlagt ved jordflytningsbekendtgørelsens § 9 og § 10, idet dokumentationen for jordens forureningsgrad skal tilvejebringes efter retningslinjerne i bilag 1-3.

Miljøstyrelsen har tilkendegivet, at anmeldepligten gælder al jord, der flyttes fra de i § 2 nævnte arealer, ejendomme eller anlæg, uanset om der er forurenede, idet nr. 1 dog efter sin ordlyd naturligvis kun omfatter forurenede jord.<sup>21</sup> Det skal dog samtidig bemærkes, at Miljøstyrelsen tillige har tilkendegivet, at jordforureningsloven alene omfatter jord, der på grund af menneskelig påvirkning med stoffer eller håndtering kan have skadelig virkning på mennesker og miljø.<sup>22</sup> Dette er i princippet i overensstemmelse med ordlyden i jordforureningslovens § 2, stk. 1. Der er således en vis grad af selvmodsigelse i Miljøstyrelsens tilkendegivelser.

Det er vores vurdering, at den korrekte forståelse af jordflytningsbekendtgørelsens § 2 er, at en jordflytning er omfattet af bekendtgørelsens § 2, nr. 2-6, uanset om jorden er forurenede. Dette følger af bestemmelsens ordlyd, og det er efter vores vurdering i overensstemmelse med jordflytningsbekendtgørelsens formål, som skal forebygge, at der sker jordforurening som følge af jordflytning.<sup>23</sup>

### **3.1.9.1 Særligt om flytning inden for vejmatiklen, herunder på tværs af kommunegrænsen**

Miljøstyrelsen har uddybet, hvornår jord i offentlig vej efter Miljøstyrelsens vurdering er omfattet af jordflytningsbekendtgørelsens § 2, nr. 4.

Det er således Miljøstyrelsens vurdering, at anmeldepligten gælder, når jorden fjernes fra vejmatiklen omfattet af vejloven, og jorden ikke ender i vejmatiklen i den samme kommune.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Miljøstyrelsen, Orientering til kommunerne om ny jordflytningsbekendtgørelse, 8. oktober 2007, s. 6.

<sup>22</sup> Miljøstyrelsen, Orientering til kommunerne om ny jordflytningsbekendtgørelse, 8. oktober 2007, s. 7.

<sup>23</sup> Vi lægger bl.a. vægt på, at jordforureningslovens § 50, stk. 1, ikke er begrænset til forurenede jord, og at Højesteret i den såkaldte slagge-dom (UfR 2011.465H) tilkendegav, at forebyggelse af forurening er et af hovedformålene med jordforureningsloven.

<sup>24</sup> Miljøstyrelsen, Orientering til kommunerne om ny jordflytningsbekendtgørelse, 8. oktober 2007, s. 6.

Miljøstyrelsen er således af den opfattelse, at jorden ikke skal anmeldes, selvom den under transporten forlader vejmatrিকlen, når den blot ender i vejmatrিকlen. Miljøstyrelsen har dog samtidig tilkendegivet, at flytning af jord fra vejmatrিকlen i en kommune til vejmatrিকlen i en anden kommune er omfattet af anmeldelsespligten. Transport over kommunegrænsen kan således ikke ske uden anmeldelse efter jordflytningsbekendtgørelsen.

Det kan give anledning til overvejelse, om anmeldelse af en jordflytning i det lys kan undlades, når jord fra en vejmatrikel flyttes til midlertidig opbevaring på et godkendt modtageanlæg eller en ressourceplads forud for, at den på ny placeres i vejmatrিকlen i samme kommune. Det må efter vores opfattelse anses som særdeles tvivlsomt, idet hensynet bag Miljøstyrelsens fortolkning må være, at jord fra vejarealer kan placeres i vejarealer uden, at det generelt giver anledning til risiko for jordforurening. En sådan tankegang kan ikke overføres til en situation, hvor jorden midlertidigt opbevares på et godkendt modtageanlæg eller en ressourceplads. Dels er flytning fra det godkendte modtageanlæg efter midlertidig opbevaring selvstændigt anmeldelsespligtigt, dels har reglerne også til formål at sikre, at den midlertidige placering på ressourcepladsen ikke medfører en jordforurening på de arealer, hvor den midlertidige opbevaring sker.

## **3.2 Jord- og ressourcepladser**

### **3.2.1 Arealanvendelsen – planloven**

#### **3.2.1.1 Kort om kommuneplanen – og lokalplanpligt**

Kommuneplanen fastlægger en hovedstruktur med overordnede mål for arealanvendelsen i kommunen, ligesom der fastlægges retningslinjer og rammer for nærmere afgrænsede områder i kommunen, jf. planlovens § 11, stk. 2. Planlovens § 12, stk. 1, fastslår, at kommunen skal virke for kommuneplanens gennemførelse, og kommunen er efter praksis afskåret fra at meddele afgørelser i modstrid med kommuneplanen, medmindre der er særlige, der taler for at meddele den pågældende afgørelse.<sup>25</sup> Etablering af en jord- og ressourceplads må følgelig ikke modvirke kommuneplanens gennemførelse. Det vil som det klare udgangspunkt ikke være et problem for midlertidige jord- og ressourcepladser, som kun opretholdes under fjernvarmearbejderne, mens det kan være relevant i forhold til permanente jord- og ressourcepladser.

---

<sup>25</sup> Se eksempelvis MAD 2017.107Ø, hvor Østre Landsret tilsidesatte Natur- og Miljøklagenævnets miljøgodkendelse til udvidelse af aktiviteter på en skydebane, der var i modstrid med region- og kommuneplanen, da der ikke i Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse var anført særlige grunde, der talte for at tillade udvidelsen til trods for planreguleringen og hensynet til de omkringboende.

Jord- og Ressourcepladser kan afhængigt af størrelse, udformning og placering være lokalplanpligtige.<sup>26</sup> Det følger af planlovens § 13, stk. 2, at større bygge- og anlægsarbejder udløser lokalplanpligt. Der skal tilvejebringes en lokalplan, hvis den pågældende foranstaltning fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø. Nogle foranstaltninger udløser således alene i kraft af størrelsen lokalplanpligt, mens andre - selv om de isoleret set ikke er store - kan udløse lokalplanpligt pga. deres indvirkning på omgivelserne, f.eks. ved placering i »sårbare« områder som bevaringsområder eller rekreative områder. Ud over områdets karakter og projektets omfang må projektets konkrete visuelle, funktionelle og miljømæssige virkninger inddrages.<sup>27</sup> Der kan herudover bl.a. lægges vægt på, om der er tale om forhold af en sådan karakter, at det er relevant at inddrage offentligheden og vurdere et projekt i en planmæssig sammenhæng.

Ændret anvendelse af arealer, hvor der ikke etableres anlæg af betydning, vil tillige kunne udløse lokalplanpligt.<sup>28</sup> Efter omstændighederne vil en midlertidig jord- og ressourceplads således kunne være lokalplanpligtig, hvis den midlertidig anvendelse af arealerne til dette formål indebærer en væsentlig ændring af det bestående miljø, herunder i forhold til bl.a. visuel og trafik påvirkning af området. Det vil være en konkret vurdering, men det klare udgangspunkt er efter vores vurdering, at en midlertidig jord- og ressourceplads ikke er lokalplanpligtig, idet vi dog lægger til grund, at etableringen ikke vil være i strid med den gældende lokalplanlægning. Lokalplanpligt for en midlertidig jord- og ressourceplads vil efter vores vurdering forudsætte, at der er tale om en relativ stor plads af en vis varighed, og spørgsmålet om lokalplanpligt vil derfor typisk være mere relevant, hvis der er tale om en permanent jord- og ressourceplads af en vis størrelse, evt. på en sårbar placering.

Afslutningsvist bemærkes i denne sammenhæng, at en lokalplan i tilfælde, hvor jord- og ressourcepladsen er beliggende i landzone, og hvor der derfor kræves landzonetilladelse, kan tillægges bonusvirkning, jf. planlovens § 15, stk. 4. Dette indebærer, at lokalplanen erstatter den landzonetilladelse, som ellers skulle have været indhentet efter planlovens § 35, stk. 1, jf. nærmere herom nedenfor.

### **3.2.1.2 Kort om kravet om landzonetilladelse**

Hvis jord- og ressourcepladsen skal etableres i landzonen, vil dette normalt kræve en landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, fordi der er tale om en ændret anvendelse af et areal end hidtil. Det afgørende er, om der sker en relevant ændring ift. landzonebestemmelsernes formål.<sup>29</sup> Tilladelseskravet udløses kun ved en ændret anvendelse, der er relevant i forhold til de hensyn, der skal varetages med landzonebestemmelserne, herunder navnlig natur- og landskabshensyn. Hovedformålet med

---

<sup>26</sup> Se eksempelvis UfR 1998.74H, hvor en containerplads på 2.000 m<sup>2</sup> placeret i et fredet område var lokalplanpligtig.

<sup>27</sup> Helle Tegner Anker, Planloven med kommentarer, 2013, s. 352.

<sup>28</sup> Helle Tegner Anker, Planloven med kommentarer, 2013, s. 357f.

<sup>29</sup> Helle Tegner Anker, Planloven med kommentarer, 2013, s. 597.



zoneinddelingen er endvidere at forhindre spredt bebyggelse i det åbne land og dermed sikre en klar grænse mellem by og land, og at byudvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Sigtet er at forbeholde landzonen til jordbrugserhvervene og at tilgodese landskabs- og naturværdier, samtidig med at egentlig byudvikling sker, hvor planlægningen åbner mulighed for det. Zoneinddelingen skaber herved en klar grænse mellem by og land, for hermed at fremme bevarelsen af bl.a. natur- og kulturhistoriske værdier, og miljøkonflikter undgås.<sup>30</sup>

Der kan også lægges vægt på, om der er tale om en ændring af mere end ganske kortvarig karakter eller eventuelt, om der er tale om aktiviteter af tilbagevendende karakter. Ved ændringer af ganske kortvarig karakter forstås ifølge praksis en periode på under 6 uger, medmindre der er tale om en periodisk tilbagevendende brug.<sup>31</sup> Hvis en midlertidig jord- og ressourceplads således etableres for en periode på mindre end 6 uger, vil der således ikke være krav om landzonetilladelse.

Der gælder desuden en bagatelgrænse, hvorefter aktiviteter af meget begrænset eller ubetydeligt omfang ikke kræver landzonetilladelse.<sup>32</sup> Eksempelvis er etablering af små primitive teltpladser ikke anset at udløse krav om landzonetilladelse.<sup>33</sup>

### **3.2.2 Godkendelsespligt efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, og godkendelsesbekendtgørelsen**

Miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, fastslår, at virksomheder, herunder anlæg, som findes på bilag 1 eller 2 til godkendelsesbekendtgørelsen, skal have en miljøgodkendelse, før de må anlægges eller påbegyndes.

I forhold til nyttiggørelse af jord, som er affald, som led i fjernvarmearbejder vil det være relevant at vurdere, hvorvidt der er tale om jord, som er affald

I forhold til oplagspladser for jord, hvor der ikke sker endelig nyttiggørelse eller bortskaffelse af jord, er det umiddelbart udelukkende listepunktet under godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K212, som kan være relevant. Listepunktet har følgende ord:

*"Anlæg for midlertidig oplagring af ikke-farligt affald [...] forud for nyttiggørelse eller bortskaffelse med en kapacitet for tilførsel af affald på 30 tons om dagen eller med mere end 4 containere med et samlet volumen på mindst 30 m<sup>3</sup>,[...]."*

---

<sup>30</sup> Erhvervsstyrelsen, Vejledning om landzoneadministration – Planlovens §§ 34-38, 2018, s. 9.

<sup>31</sup> Helle Tegner Anker, Planloven med kommentarer, 2013, s. 603, herunder MAD 2011.1856.

<sup>32</sup> Helle Tegner Anker, Planloven med kommentarer, 2013, s. 603.

<sup>33</sup> KFE 1995.246.

*Rekonditionering, herunder omlastning, omemballering eller sortering af ikke-farligt affald [...] forud for nyttiggørelse eller bortskaffelse med en kapacitet for tilførsel af affald på 30 tons om dagen eller med mere end 4 containere med et samlet volumen på mindst 30 m<sup>3</sup>, [...]”.*

Det er afgørende, at der er tale om affald, før listepunktet finder anvendelse. Hvis der er tale om projektjord, vil der således ikke være tale om et godkendelsespligtigt anlæg omfattet af K 212.

Derudover har listepunktets formulering i forhold til midlertidighed givet anledning til en vis fortolknings tvivl, fordi godkendelsespligt normalt ikke indtræffer, når der er tale om mobile anlæg eller oplag af forbigående karakter.<sup>34</sup> Spørgsmålet er således, om dette udgangspunkt er fraveget ved listepunktets ordlyd.

Som nævnt ovenfor under afsnit 3.1.4 er det afgørende for godkendelsespligten, om der er tale om et anlæg i godkendelsesbekendtgørelsens forstand. Spørgsmålet er herefter i forhold til midlertidige oplag af jord, hvornår et anlæg kan anses som så forbigående, at det ikke er stationært.

Efter vores opfattelse er det i lyset af godkendelsesbekendtgørelsens anlægsdefinition mest nærliggende at anse kernen i K212 som målrettet stationære anlæg, herved forstået anlæg af en vis varig karakter, hvor aktiviteten indebærer eksempelvis midlertidig oplagring af affald.<sup>35</sup> Det vil sige, at affaldet ikke undergår en egentlig behandling på anlægget, hvorfor anlægget ikke er omfattet af typisk K 206 eller K 205. Vi lægger her vægt på, at godkendelsespligt er tilsigtet anlæg med en vis betydelig påvirkning af omgivelserne, og at oplag i forbindelse med anlægsaktiviteter også vil kunne reguleres i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 42, bekendtgørelse om miljøregulering af visse aktiviteter eller forskrifter i medfør heraf.

Miljøstyrelsen har imidlertid i et notat af 21. februar 2008 samt på Miljøstyrelsens hjemmeside givet udtryk for en nedre grænse for godkendelsespligten, som indikerer, at enhver midlertidig oplagring af jord, herunder i forbindelse med et entreprenørarbejde, er at anse som omfattet af listepunktet.<sup>36</sup> Der er ikke taget stilling til spørgsmålet i nyere nævnspraksis, og i lyset af Miljøstyrelsens tilkendegivelser er det forbundet med en vis usikkerhed, hvornår et midlertidigt oplag af affald kan anses som så kortvarigt, at det ikke er omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens anlægsdefinition.

Efter vores opfattelse kan der drages en analogi til ovennævnte notats eksempel, hvor midlertidig oplagring af affald på produktionsvirksomheder forud for videre håndtering med henblik på behandling ikke

---

<sup>34</sup> Hvis mobile anlæg benyttes permanent på en given placering, vil de dog blive omfattet af anlægsdefinitionen.

<sup>35</sup> Se til støtte herfor: Peter Pagh og Thomas Haugsted, Fast ejendom – Regulering og køb, 2022, s. 639.

<sup>36</sup> Se mere på disse links: <https://mst.dk/media/undpgoha/k-212-k-5-hvilkeaktivitetereromfattetafk212-k5.doc> og <https://mst.dk/erhverv/groen-produktion-og-affald/industri/miljoegodkendelse-af-listevirksomheder/hjaelp-til-godkendelsesbekendtgørelsens-listepunkter>.

anses som selvstændigt godkendelsespligtigt. Det må imidlertid erkendes, at Miljøstyrelsens tilgang ikke rummer ret meget plads til ikke at anse et midlertidigt oplag som et anlæg omfattet af K 212.

Det er efter vores opfattelse ikke muligt at fastlægge en fast grænse for, hvor kortvarigt et oplag skal være, før det ikke kan anses som et anlæg i godkendelsesbekendtgørelsens forstand. Der må foretages en konkret vurdering under hensyntagen til størrelsen og risikoen forbundet med oplaget.<sup>37 38</sup> Hvis der er tale om et mindre anlæg og/eller en ringe forureningsmæssig risiko, taler det således imod, at oplaget skal anses som omfattet af anlægsdefinitionen.

Afslutningsvist bemærkes i denne sammenhæng, at vi er enige med Miljøstyrelsen i, at den øvre grænse for, hvornår et oplag kan anses som midlertidigt i overensstemmelse med deponeringsbekendtgørelsens definition må være 1 år, når oplagringen sker forud for bortskaffelse, henholdsvis 3 år, når oplagringen sker forud for nyttiggørelse, jf. deponeringsbekendtgørelsens § 3, nr. 10.

### **3.2.3 Miljøvurderingsloven – bilag 2, pkt. 11, litra b, miljøbeskyttelseslovens § 19 og § 42**

I forhold til kravet om screening efter miljøvurderingsloven, tilladelse efter § 19 i miljøbeskyttelsesloven samt muligheden/relevansen af at regulere jord- og ressourcepladsen ved påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42 adskiller de retlige forhold sig ikke fra den regulering, som gør sig gældende ved anvendelsen af jord i fjernvarmearbejderne.

Hvis jord- og ressourcepladsen er godkendelsespligtig, vil der gælde et krav om screening efter miljøvurderingsloven, og risikoen for evt. forurening af jord, undergrund eller grundvand samt påvirkning af omgivelserne ved støv, støj, el.lign. skal reguleres i miljøgodkendelsen i stedet for i medfør af miljøbeskyttelseslovens §§ 19 og 42.

I øvrigt henvises til afsnit 3.1.6-3.1.8.

---

<sup>37</sup> Se herom desuden Peter Pagh og Thomas Haugsted, Fast ejendom – Regulering og køb, 2022, s. 639, hvor der henvises til MAD 1996.581V (oplag på 5 måneder var godkendelsespligtigt) og MAD 1998.627 (oplag af stærkt forurenede jord i et halvt år var godkendelsespligtigt).

<sup>38</sup> Se også Gorm Møller, Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, 2019, s. 622, hvor der bl.a. henvises til en landsretsdom, hvor oplagring af 450 tons kvikvælsbelastet søsediment i en måned blev anset som godkendelsespligtigt.

### 3.2.4 Kort om udvalgte problemstillinger på naturbeskyttelsesområdet – Natura 2000, bilag IV-arter, vandforekomster, udvalgte byggelinjer og fredning

#### 3.2.4.1 Habitatbekendtgørelsen – beskyttelse af Natura 2000-områder

Habitatbekendtgørelsen indeholder to regelsæt, som kan være relevante ved etablering af jord- og resourceplads.<sup>39</sup> Det gælder således for det første beskyttelsen af Natura 2000-områder, og for det andet beskyttelsen af de arter, der er opført på habitatdirektivets artikel IV (bilag IV-arter).

Habitatbekendtgørelsens § 6 indeholder reglerne om vurdering af et projekts eventuelle påvirkning af Natura 2000-områder. Reglerne indebærer, at der skal foretages en indledende vurdering af, om projektet kan påvirke et Natura 2000-område. Hvis væsentlighedsvurderingen ikke på grundlag af objektive momenter kan afvise en påvirkning, skal der foretages en konsekvensvurdering. Det følger i givet fald af § 6, at projektet – medmindre der meddeles dispensation - kun kan gennemføres, hvis konsekvensvurderingen kan udelukke, at projektet kan skade Natura 2000-området.

Betingelserne for at meddele dispensation er beskrevet i bekendtgørelsens § 9. Det følger heraf, at det kompetencen til at meddele dispensation tilkommer samme myndighed, som i øvrigt behandler sagen. Dog skal myndigheden forinden indhente en udtalelse fra miljøministeren (ved Miljøstyrelsen), jf. habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 5.

Det er en forudsætning for dispensation, at der ikke findes alternative løsninger, ligesom det er en forudsætning, at der er vægtige hensyn, som taler for en dispensation. Karakteren af relevante hensyn afhænger af, om der er prioriterede naturtyper eller arter i det pågældende Natura 2000-område. For områder uden prioriterede naturtyper eller arter er det således tilstrækkeligt, at der foreligger *"bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser"*, jf. habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 1. Kravet ved områder med prioriterede naturtyper eller arter er, at der foreligger hensyn til *"menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet"*. I det sidstnævnte tilfælde kan kravet dog lempes til væsentlige samfundsinteresser på baggrund af en udtalelse fra Europa-kommissionen, jf. habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 2.

Hvis der meddeles dispensation, skal der stilles krav om alle nødvendige kompenserende foranstaltninger.

---

<sup>39</sup> Bekendtgørelse nr. 1089 af 21. august 2023 om udpegning og administration af internationale beskyttelsesområder samt beskyttelse visse arter. Derudover er reglerne implementeret i forskellige mere sektorspecifikke regelsæt, herunder planhabitatbekendtgørelsen (Bek. nr. 1383 af 26/11/2016).

Hvis etableringen af en jord- og ressourceplads medfører en skade på et Natura 2000-området, vil det umiddelbart ikke være muligt at opnå en dispensation, da der normalt vil være alternativer til håndteringen af jord på jord- og ressourcepladsen.

#### **3.2.4.2 Habitatbekendtgørelsen – beskyttelse af bilag IV-arter**

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 10, at et projekt ikke må beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de arter, der er opført på habitatdirektivets bilag IV. Reglen i bekendtgørelsens § 10 suppleres af forbud mod forstyrrelser mv. i naturbeskyttelseslovens § 29 a og i jagt- og vildtforvaltningslovens § 6a.

Der er ikke knyttet en bestemt proces til undersøgelsen af den mulige påvirkning af yngle- og rasteområder, men undersøgelser heraf skal i henhold til habitatbekendtgørelsens § 10 gennemføres, inden der meddeles tilladelse til projektet.<sup>40</sup>

Hvis et projekt vil kunne skade yngle- og rasteområder for bilag IV-arter, kan der i henhold til habitatbekendtgørelsens § 11 meddeles dispensation. Dispensation meddeles af den myndighed, som i øvrigt behandler sagen, dog skal der forinden indhentes en udtalelse fra miljøministeren (ved Miljøstyrelsen).

Det er en forudsætning for dispensation, at der ikke findes tilfredsstillende alternativer, og at dispensationen ikke hindrer, at den eller de berørte arters bevaringsstatus opretholdes, jf. habitatbekendtgørelsens § 11, stk. 1, 1. led. Endvidere er det en forudsætning for dispensation, at projektets formål ligger inden for de i habitatbekendtgørelsens § 11 stk. 1, nr. 1-4 oplyste. I henhold til habitatbekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 3, kan der meddeles dispensation til projekter, som har til formål *”at sikre hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser”*.

En jord- og ressourceplads vil ikke umiddelbart kunne begrunde, at der meddeles dispensation fra beskyttelsen af bilag IV-arter, herunder fordi der forventeligt kan påvises alternativer til etableringen af jord- og ressourcepladsen.

#### **3.2.4.3 Beskyttelse af overfladevand, herunder navnlig som følge af vandrammedirektivet**

Miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, fastslår, at stoffer, der kan forurene vandet, ikke må tilføres vandløb, søer eller havet, og der må heller ikke etableres oplag, der udgør en fare for, at vandet forurenes. Miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1, indeholder en mulighed for, at kommunen kan meddele tilladelse til, at en sådan udledning alligevel sker. Miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3, indebærer en mulighed for

---

<sup>40</sup> Undersøgelser af bilag IV-arter skal også indgå i forbindelse med miljøvurdering af planer og programmer i henhold til miljøvurderingslovens kapitel 2 og miljøvurdering af konkrete projekter i henhold til kapitel 3.

kommunen til at meddele tilladelse til, at der sker tilslutning af spildevand til det offentlige spildevandssystem. Meddelelse af udledning- eller tilslutningstilladelser skal ske under iagttagelse af kravene om beskyttelse af overfladevand, herunder reglerne til implementering af vandrammedirektivet.

Vandrammedirektivet er i dansk ret navnlig implementeret i miljømålsloven og vandplanloven samt i ved nærmere regler i en række bekendtgørelser – under samlet betegnet vandrammereglerne.<sup>41</sup>

Vandrammereglerne foreskriver grundlæggende, at der for vandområder (vandløb, søer, overgangsvande og kystvande) skal fastsættes et *miljømål*, der som udgangspunkt skal være *god tilstand*.<sup>42</sup>

Tilstanden for overfladevandsområder bedømmes på grundlag af to overordnede kriterier; økologisk tilstand og kemisk tilstand. Den økologiske tilstand i et vandområde angives som værende i en af 5 *tilstandsklasser høj – god – moderat – ringe - dårlig*. For kemisk tilstand gælder, at tilstanden kan være *god* eller *ikke god*.

Et vandområdes økologiske tilstand bedømmes på grundlag af en række *kvalitetslementer*, som er fastlagt i bilag 1 til bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål.<sup>43</sup> Af disse kvalitetskriterier skal fremhæves vandløbets fysisk-kemiske tilstand, der bedømmes på grundlag af, om en række nationalt fastsatte kvalitetskrav (grænseværdier) er overholdt i det pågældende vandområde eller ej.<sup>44</sup> Den kemiske tilstand bedømmes på grundlag af, om en række EU-fastsatte miljøkvalitetskrav er opfyldt.<sup>45</sup>

Ved bedømmelsen af et vandområdes tilstand anvendes princippet om "*one out, all out*", hvilket vil sige, at det altid er det kvalitetskriterie, der er i lavest klasser, der bestemmende for områdets samlede tilstand.

Ved udledning af spildevand fra jord- og ressourcepladser til overfladevand indeholder udledningsbekendtgørelsen regler om udledningskrav i forbindelse med tilladelser til udledning af forurenende stoffer til vandområder.<sup>46</sup> Bekendtgørelsens § 5 implementerer den såkaldte dobbelte metode, som er fastlagt i direktivets artikel 10. Det følger heraf, at der ved udledning spildevand altid skal stilles krav om

---

<sup>41</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23/10/2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (2000/60/EF) med senere ændringer samt Lovbekendtgørelse nr. 692 af 26/05/2023 om miljømål m.v. for internationale naturbeskyttelsesområder og Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26/01/2017 om vandplanlægning.

<sup>42</sup> Miljømål er fastlagt i *miljømålsbekendtgørelsen*, bekendtgørelse nr. 819 af 15/06/2023 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster.

<sup>43</sup> Bekendtgørelse nr. 796 af 13/06/2023 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

<sup>44</sup> De nationalt fastsatte miljøkvalitetskrav for overfladevand fremgår af bilag 2, tabel 3 og 4 i bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål.

<sup>45</sup> De EU-fastsatte miljøkvalitetskrav for overfladevands kemiske tilstand fremgår af bilag 2, tabel 5 i bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål.

<sup>46</sup> Bekendtgørelse nr. 1433 af 21/11/2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder.

anvendelse af BAT (bedst tilgængelige teknik), og at der skal stilles strengere krav end BAT, hvis dette er nødvendigt for at opfylde fastsatte miljøkvalitetskrav.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med det forbud mod forringelse og hindring af målopfyldelse i vandområder som følger af direktivets artikel 4, og som er implementeret i indsatsprogrambekendtgørelsens § 8.<sup>47</sup>

Indsatsprogrambekendtgørelsens § 8, stk. 2, bestemmer, at der for så vidt angår vandområder med målopfyldelse ikke må gives tilladelse til noget, der kan *forringe* vandområdets tilstand. For områder, hvor der ikke er målopfyldelse, gælder i henhold til § 8, stk. 3, ikke kun forbuddet mod forringelse, men også et forbud mod at tillade noget, der kan forhindre målopfyldelse i området senere.

Ved *forringelse* forstås en påvirkning af vandområdet, som får et kvalitetselement til at falde en klasse, eller som medfører en overskridelse af et miljøkvalitetskrav, uanset om dette medfører, at hele vandområdet falder en klasse eller ej.<sup>48</sup> Hvis det pågældende kvalitetselement i forvejen er i laveste klasse, vil enhver yderligere påvirkning være en forringelse. For så vidt angår miljøkvalitetskrav for grundvand, har EU-domstolen tilsvarende slået fast, at hvis kvalitetskravet (grænseværdien) allerede er overskredet, vil *enhver stigning i koncentrationen* af dette stof en forringelse af vandområdet.<sup>49</sup> Det samme må antages at gælde for så vidt angår miljøkvalitetskrav for overfladevand.<sup>50</sup>

Miljøstyrelsen har i *Vejledning til indsatsbekendtgørelsen* fra april 2024 anført, at der antages at foreligge en stigning i koncentrationen (og dermed en forringelse), når beregninger viser, at en stigning af koncentrationen af det pågældende stof i et repræsentativt punkt vil kunne *påvises* (dvs. måles).<sup>51</sup>

Hvis det ikke er muligt at nedbringe udledningen af relevante stoffer, så forringelse og/eller forhindring af målopfyldelse kan undgås, vil projektet ikke kunne gennemføres, medmindre der er grundlag for at dispensere fra forbuddet mod forringelse.

Vandrammedirektivet indeholder i art. 4, stk. 7, en adgang til enkelte tilfælde at fravige miljømålet eller se bort fra en forringelse.<sup>52</sup> Art. 4, stk. 4, er implementeret i miljømålsbekendtgørelsens § 4.<sup>53</sup>

---

<sup>47</sup> Bekendtgørelse nr. 797 af 13/06/2023 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

<sup>48</sup> Som fastslået af EU-domstolen i sag C-461/13 (Weser), præmis 70 og sag C-535/18 (Nordrhein-Westfalen), præmis 92.

<sup>49</sup> EU-domstolens dom i sag C-535/18 (Nordrhein-Westfalen), præmis 110.

<sup>50</sup> Jf. EU-domstolens dom i sag C-535/18 (Nordrhein-Westfalen), præmis 94 (implicit) og Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 23/02/2023 i sag 22/02461 (forbindelsesvej ved Horsens).

<sup>51</sup> Vejledning nr. 9210 af 18/04/2024, til bekendtgørelsen om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, afsnit 8.3.2: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2024/9210>

<sup>52</sup> Endvidere findes en tredje fravigelsesmulighed i artikel 4. Denne angår imidlertid kun midlertidig forhold der skyldes udefrakommende omstændigheder, og er således ikke relevant i sammenhængen.

<sup>53</sup> Bekendtgørelse nr. 819 af 15/06/2023 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster.



Bestemmelsen giver overordnet mulighed for at dispensere i to konkrete situationer. Miljømålsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, nr. 1, angår situationer, hvor forringelse skyldes ændringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika. Miljømålsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, nr. 2, angår forringelse fra tilstanden *høj* til tilstanden *god* som følge af nye bæredygtige menneskelige aktiviteter.

For anvendelsen af begge fravigelsesmuligheder er det en forudsætning, at betingelserne oplyst i miljømålsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, nr. 1–3, er opfyldt. Det følger heraf, at det er en forudsætning for fravigelse,

- 1) at der tages alle praktisk gennemførlige skridt for at mindske den skadelige virkning,
- 2) at ændringerne skal være begrundet i væsentlige samfundsinteresser eller nyttevirkningerne skal i øvrigt overstige nytten af at fastholde miljømålet, og
- 3) at formålet ikke kan opnås på anden måde på grund af tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssigt store omkostninger (dvs. der må ikke være rimelige alternativer).

Det følger af EU-domstolens praksis, at medlemsstaterne er overladt et skøn for så vidt angår hvilke interesser, der kan begrunde en fravigelse ift. kravet i miljømålsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, nr. 2.<sup>54</sup> Det må antages, at etableringen af en jord- og ressourceplads ikke vil være forbundet med sådanne væsentlige samfundsinteresser, at kravet i § 4, stk. 2, nr. 2, kan opfyldes. Hertil kommer, at en dispensation forudsætter, at der tages alle gennemførlige skridt for at mindske den skadelige virkning, og at der ikke er rimelige alternativer, før en eventuel dispensation kan komme på tale.

#### **3.2.4.4 Naturbeskyttelsesloven – beskyttede naturtyper**

Naturbeskyttelseslovens § 3 indeholder et forbud mod ændringen af tilstanden af en række nærmere angivne naturtyper og søer, samt for vandløb, der er udpeget som beskyttede. Naturtypen skal have en vis udbredelse, idet kun naturtyper som enkeltvis eller som sammen med andre beskyttede naturtyper omfatter 2.500 m<sup>2</sup> er beskyttede.

Forbuddet mod tilstandsændringer betyder, at ikke blot byggeri, men også andre indgreb i arealerne, herunder fx dræning og regulering af terrænet, er forbudt.

Det er arealernes faktiske tilstand, der er afgørende, og det er derfor ikke afgørende, om et areal tidligere er udpeget som beskyttet eller ej. Arealer kan vokse ind og ud af beskyttelsen som følge af den naturlige udvikling, og så være, henholdsvis ophøre med at være, omfattet af beskyttelsen.

---

<sup>54</sup> EU-domstolens dom i sag C-346/14 (kommissionen mod Østrig), præmis 69 og 70.

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, at kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan gøre undtagelse fra forbuddet mod tilstandsændringer. Dispensation forudsætter, at der ligger en væsentlig samfundsinteresse bag det konkrete projekt, samt at denne samfundsinteresse konkret vejer tungere end hensynet til naturbeskyttelsesinteressen på det beskyttede areal.<sup>55</sup> Hvis der meddeles dispensation, vil det ofte ske med vilkår om etablering af erstatningsnatur, men etableringen af erstatningsnatur er ikke i sig selv et argument for, at der kan dispenseres.<sup>56</sup>

#### **3.2.4.5 Naturbeskyttelsesloven – byggelinjer**

Naturbeskyttelsesloven indeholder en række beskyttelseslinjer i lovens §§ 15 – 19, som skal varetage hensynet til landskabets bevarelse, herunder strandbeskyttelseslinjen - § 15, sø- og åbeskyttelseslinjen (§ 16), skovbeskyttelseslinjen (§ 17), fortidsmindebeskyttelseslinjen (§ 18) og kirkebeskyttelseslinjen (§ 19).

Der følger af naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1 og 2, at kommunebestyrelsen kan dispensere fra forbuddet efter §§ 16-19. Det kræver i forhold til fortidsmindebeskyttelseslinjen, at der er tale om et særligt tilfælde. Kystdirektoratet kan i særlige tilfælde meddele dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, jf. naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1.

I overensstemmelse med formålet med naturbeskyttelsesloven lægges i dispensationssager stor vægt på landskabelige hensyn, og jo mere værdifuldt det pågældende landskab er, jo mere vægtigt grunde skal der til for at dispensere.<sup>57</sup> Selvom formuleringens særlige tilfælde ikke anvendes i § 65, stk. 1, er det stadig forudsat, at beskyttelseshensyn skal veje tungt, og der kan således ikke gives dispensation, medmindre der er en tungtvejende interesse, som taler for dispensation.

Det vil i almindelighed være vanskeligt at opnå dispensation til etablering af en jord- og ressourceplads, medmindre den påtænkte placering kan begrundes i tungtvejende samfundsmæssige hensyn.

#### **3.2.4.6 Naturbeskyttelsesloven – fredninger**

I henhold til reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 6, kan fredningsnævn vedtage fredninger af konkrete landarealer og ferske vande for at varetage naturbeskyttelseslovens formål.

Når et areal er omfattet af en fredning, skal bestemmelserne i fredningen iagttages. Mange fredninger indeholder restriktioner i relation til byggeri og beplantning m.v.

---

<sup>55</sup> Miljøministeriet, Vejledning nr. 10226 af 19/12/2019 om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, afsnit 3.7.1.

<sup>56</sup> Miljøministeriet, Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, afsnit 3.8.1.

<sup>57</sup> Miljøministeriet, vejledning nr. 5159 af 03/03/2023 om bygge- og beskyttelseslinjer naturbeskyttelseslovens §§ 16 – 19, afsnit 7.3.1.

I henhold til naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, kan fredningsnævnet meddele dispensation fra en fredning under forudsætning af, at dispensationen ikke er i strid med fredningens formål. Tilladelse til større projekter vil ofte udgøre en klar tilsidesættelse af fredningens formål, hvis ikke muligheden for projektet har været indarbejdet i fredningens bestemmelser fra starten.

Afvigelser fra fredningens bestemmelser, som går ud over det tilladte efter § 50, stk. 1, kan alene ske gennem en ændring eller ophævelse af fredningen, hvilket forudsætter gennemførelsen af en ny fredningsproces jf. § 50, stk. 5.

### **3.2.5 Kort om samarbejde på tværs af forsyningsselskaber**

Der er tillige rejst spørgsmål om den retlige ramme for den nærmere organisering af fælles pladser, som skal bruges til oplag af projektjord, der skal anvendes i fjernvarmeprojekter. Der foreligger ikke oplysninger om konkrete projekter eller den nærmere organisering af de selskaber/juridiske personer, som påtænkes at varetage etablering og drift af sådanne fælles pladser.

Det er kommunen, som samarbejder med forsyningsselskaber og andre berørte parter, som forestår planlægningen for varmforsyningen i kommunen, jf. varmforsyningslovens § 3, stk. 1. Dette indebærer, at kommunen har ansvaret for planlægningen, men at kommunen er forpligtet til at samarbejde om tilvejebringelsen af planen, idet kommunen dog selv beslutter omfanget og karakteren af samarbejdet.<sup>58</sup>

Det er ligeledes kommunen, som inden for rammerne af projektbekendtgørelsen, godkender projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, jf. varmforsyningslovens § 4, stk. 1.<sup>59</sup>

Kommunen har samtidig pligten til at *drage omsorg for*, at der udarbejdes bestemte projekter med henblik på realisering af varmforsyningsplanlægningen, jf. varmforsyningslovens § 6, stk. 1, og kommunen kan påbyde et eksisterende kollektivt varmforsyningsanlæg at gennemføre et godkendt projekt inden en vis frist, jf. varmforsyningslovens § 6, stk. 3.

Der ses ikke i varmforsyningsloven at være specifikke krav til organiseringen af kommunal varmforsyningsvirksomhed, medmindre der er tale om et affaldsforbrændingsanlæg, jf. varmforsyningslovens § 2 b, stk. 3.

Der kan næppe være tvivl om, at et forsyningsselskab, der som led i anlægsarbejder forbundet med fjernvarmearbejder har brug for at oplagre projektjord med henblik på jordens senere anvendelse i de

---

<sup>58</sup> Line Markert, m.fl., Varmeforsyningsloven med kommentarer, 2021, s. 141.

<sup>59</sup> Bekendtgørelse nr. 697 af 6. juni 2023 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg.

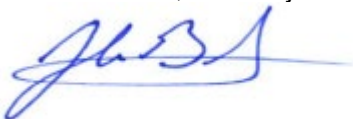
pågældende eller andre fjernvarmearbejder, kan etablere en midlertidig – eller om nødvendigt en permanent – plads til brug herfor.

Det er imidlertid vores umiddelbare vurdering, at et kommunalt forsyningsselskabs varetagelse af opgaver for andre kommuners forsyningsselskaber kræver hjemmel i lovgivningen, og der ses ikke i varmemforsyningsloven at være hjemmel hertil.

Dette indebærer efter vores umiddelbare opfattelse, at de kommunalretlige principper for salg af overskudskapacitet finder anvendelse, hvis et kommunalt forsyningsselskab skal tillade, at andre aktører, herunder andre kommuner, kan benytte oplagspladsen til projektjord til anvendelse i fjernvarmearbejder.<sup>60</sup> Det betyder, at oplagspladsen ikke må dimensioneres til en større kapacitet end til dækning af kommunens behov, og at evt. tilfældig og utilsigtet opstået overskudskapacitet skal afsættes til markedspris, hvis den ikke kan afvikles.

Det kan give anledning til overvejelse, om de relevante aktører kan gå sammen om at etablere en selskabsstruktur til formålet, men dette beror på en nærmere undersøgelse og vurdering, som falder uden for rammerne af opdraget til dette notat.

København, den 18. juni 2024



Jacob Brandt

---

<sup>60</sup> Det skal for god ordens skyld bemærkes, at der kan være en begrænset adgang til, at en kommune udfører en opgave for en anden kommune i § 2 i lovbekendtgørelse nr. 655 af 7. juni 2019 om kommuners og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber. Det forudsætter dog, at værdien af opgaveudførelsen ikke overstiger tærskelværdien (aktuelt 1.644.638 kr.) for offentlige tjenesteydelser under udbudsdirektivet.

## **Bilag 1: Begreber og definitioner**

### **Affald – affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 1**

*Ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.*

Affaldsdefinitionen er afgørende for, hvorvidt en lang række regler finder anvendelse. Dette gælder eksempelvis affaldsbekendtgørelsens krav til behandling af jorden, krav om miljøgodkendelse, kommunale regulativer for jord, som er affald, krav om screening efter miljøvurderingsloven mv.

### **Affaldsbehandlingsanlæg – affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 2**

*Anlæg, som nyttiggør eller bortskaffer affald, herunder anlæg, som forbereder affald forud for nyttiggørelse eller bortskaffelse.*

Affaldsbehandlingsanlæg er kendetegnet ved, at de håndterer affald. Det er således afgørende, at et anlæg ikke håndterer affald, hvis det ikke skal være omfattet af definitionen.

### **Affaldsfasens ophør – affaldsbekendtgørelsens § 6, stk. 1**

Affaldsfasens ophør er det tidspunkt, hvor affald ophører med at være affald, hvilket enten kan skyldes, at der er gennemført en sådan behandling, at affaldet efter denne behandling kan anses som et produkt, eller at der i medfør af affaldsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, er truffet en afgørelse om, at en bestemt behandling har eller vil føre til, at affaldsfasen ophører. Affaldsfasen vil ophøre, når den nødvendige behandling til at gøre affaldet til et produkt er gennemført.

### **Affaldshierarkiet – miljøbeskyttelseslovens § 6b og affaldsbekendtgørelsens § 13**

Affaldshierarkiet er et hierarki over de typer af behandlinger, som affaldet typisk kan undergives. Affaldshierarkiet er udtryk for, at affald så vidt muligt skal undergives den i hierarkiet øverste egnede behandling med henblik på, at resultatet er mindst muligt miljøbelastning samt øget udnyttelse af ressourcerne i affaldet.

### **Anlæg – godkendelsesbekendtgørelsens § 2, stk. 1**

*En stationær teknisk enhed inden for hvilken der gennemføres én eller flere af de aktiviteter, som er nævnt i bilag 1 og 2, eller i bilag 1 til bekendtgørelse om anlæg og aktiviteter, hvor der bruges organiske opløsningsmidler, og enhver anden hermed direkte forbundet aktivitet, der udføres på samme anlægsområde, er teknisk knyttet til de i de nævnte bilag opførte aktiviteter, og som kan påvirke emissionerne og forureningen.*

Anlægsbegrebet er afgørende i forhold til at fastslå, om der er tale om et projekt, som kræver miljøgodkendelse. Mange af godkendelsesbekendtgørelsens listepunkter indebærer alene godkendelsespligt, hvis der er tale om anlæg, og det er værd at hæfte sig ved, at et anlæg skal være stationært, før det er omfattet af definitionen efter godkendelsesbekendtgørelsen.

### **Anvendelse**

Der findes ikke en legaldefinition i affaldsbekendtgørelsen for begrebet "anvendelse". Begrebet er dog defineret i restproduktbekendtgørelsens § 2, nr. 2, men definitionen gælder kun for restproduktbekendtgørelsens anvendelse.

Begrebet "anvendelse" bør benyttes, hvor indehaveren af jorden ønsker at signalere, at der ikke er tale om håndtering af jord, som er affald. Ved benyttelse af "anvendelse" lægges afstand til de begreber, som er defineret i affaldsbekendtgørelsen, og som omfatter håndtering, herunder behandling, af affald. Benyttelse af begreber som bortskaffelse, genanvendelse og nyttiggørelse vil ofte indikere, at der er tale om håndtering af affald.

### **Biprodukt – affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2**

Biprodukter er resultatet af en proces, hvor biproduktet ikke er det primære tilsigtede resultat, men biproduktet har en sådan mulig anvendelse og karakter, at det kan afsættes som et produkt. Biprodukter skal opfylde betingelserne i affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, og der vil i givet fald ikke være tale om affald.

### **Bortskaffelse – affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 10**

*Enhver operation, der ikke er nyttiggørelse, også hvis operationen som sekundær konsekvens fører til genvinding af stoffer eller til energiudnyttelse.*

Sondringen mellem bortskaffelse og nyttiggørelse har afgørende betydning for hvilke regler, der finder anvendelse på et anlæg. Hvis et anlæg som følge af, at der er tale om bortskaffelse – eksempelvis efter oplagring af affald i mere end 1 år - må klassificeres som et deponeringsanlæg, vil der bl.a. gælde et krav om offentligt ejerskab efter miljøbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, og deponeringsbekendtgørelsen vil også kunne finde anvendelse.

### **Forbehandling – affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 17**

*De fysiske, termiske, kemiske eller biologiske processer forud for nyttiggørelse eller bortskaffelse, herunder sortering, knusning, sammenpresning, pelletering, tørring, neddeling, konditionering, adskillelse, og forud for nyttiggørelse endvidere demontering, ompakning, blanding eller blanding, hvorved affaldets egenskaber ændres med det formål at mindske dets omfang eller farlighed eller på anden måde gøre den videre håndtering lettere.*

Forbehandling er den behandling af affald, som går forud for, at affaldet indgår i en håndtering, som har karakter af slutbehandling. Forbehandling indebærer således navnlig, at affaldet bliver klargjort til, at det kan udfylde et nyttigt formål, eller at det lettere kan indgå i den behandling, som skal neutralisere den miljømæssigt skadelige virkning, som affaldet indebærer.

### **Forberedelse med henblik på genbrug – affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 18**

*Enhver nyttiggørelsesoperation i form af kontrol, rengøring eller reparation, hvor produkter eller produktkomponenter, der er blevet til affald, forberedes, således at de kan genbruges uden anden forbehandling.*

Forberedelse med henblik på genbrug er den mindste intensive form for behandling af affald, idet simpel kontrol eller rengøring, som er nødvendig for, at affaldet kan bruges til sit oprindelige formål igen, kan udgøre behandlingen. Forberedelse med henblik på genbrug kan føre til, at affaldsfasen bringes til ophør, fordi behandlingen har ført til, at affaldet kan bruges til sit oprindelige formål.

En overset problemstilling er, at forberedelse med henblik på genbrug er at anse som en nyttiggørelsesoperation, som i princippet er omfattet af de listepunkter på godkendelsesbekendtgørelsens bilag, hvor nyttiggørelse som behandling indgår, hvis forberedelsen med henblik på genbrug sker på et anlæg.

### **Genanvendelse – affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 22**

*Enhver nyttiggørelsesoperation, hvor affaldsmaterialer omforarbejdes til produkter, materialer eller stoffer, hvad enten de bruges til det oprindelige formål eller til andre formål. Heri indgår omforarbejdning af organisk materiale, men ikke energjudnyttelse og omforarbejdning til materialer, der skal anvendes til brændsel eller til opfyldningsoperationer.*

Begrebet anvendes særligt, hvor der er tale om, at affaldet undergår en behandling – omforarbejdning med henblik på, at det bliver til et produkt. Det er centralt, at indehaveren ved at lade jord undergå behandling i form af genanvendelse signalerer, at der er tale om affaldsbehandling. Indehaveren anerkender således, at jorden, som håndteres, er affald, og at der skal ske en behandling, før jorden kan blive til et produkt. Det skal endvidere fremhæves, at begrebet ikke omfatter omforarbejdning af affald med henblik på anvendelse til opfyldningsoperationer.

Genanvendelse, hvor affaldet omforarbejdes til et produkt, er kendetegnet ved, at affaldsfasen bringes til ophør som følge af behandlingen. Det er dog afgørende, at der er tale om et egentligt produkt, og produktet bør således opfylde kriterierne i affaldsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, selvom kommunen ikke træffer en afgørelse efter bestemmelsen.

### **Genbrug (direkte) – affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 22**

*Enhver operation, hvor produkter eller komponenter, der ikke er affald, bruges igen til samme formål, som de var udformet til.*

Genbrug er kendetegnet ved, at det ikke er nødvendigt at gøre noget ved jorden, før det kan udfylde sit oprindelige formål. Jordens egenskaber er således, at den uden yderligere behandling, herunder kontrol, anvendes til et relevant formål.

### **Ikke-affald (produkt)**

Ikke-affald vil som begreb typisk være relevant, hvor jorden ikke er omfattet af affaldsdefinitionen, men jorden opfylder heller ikke kravene til at blive anset som et biprodukt. Det vil typisk være relevant i situationer, hvor det ikke har været muligt at tilrettelægge processen til at sikre, at jorden kan anses som et biprodukt, men hvor indehaveren samtidig ikke skiller sig af med jorden.

### **Projektjord**

Projektjord er jord, som fremkommer i et projekt, hvor indehaveren af projektet på frembringelsestidspunktet har indgået en aftale eller på anden vis planlagt en anden anvendelse for jorden i umiddelbar forlængelse af opgravningen – eller efter en kort tidsbegrænset oplagring af jorden.

### **Nyttiggørelse – affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 34**

*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.*

Begrebet er kendetegnet ved at være det overordnede begreb for nyttiggørelse, som står modsætning til bortskaffelse. Begrebet fortolkes som udgangspunkt relativt bredt, fordi affaldet i princippet blot skal udfylde et nyttigt formål ved at erstatte andre materialer. I forhold til nyttiggørelse af jord vil det ofte være egnet til at substituere primære råstoffer, hvorved der normalt vil være tale om nyttiggørelse. Oplagring af jord med henblik på nyttiggørelse kan ske i 3 år, før det bliver omfattet af definitionen på et deponeringsanlæg.

### **Overskudsjord**

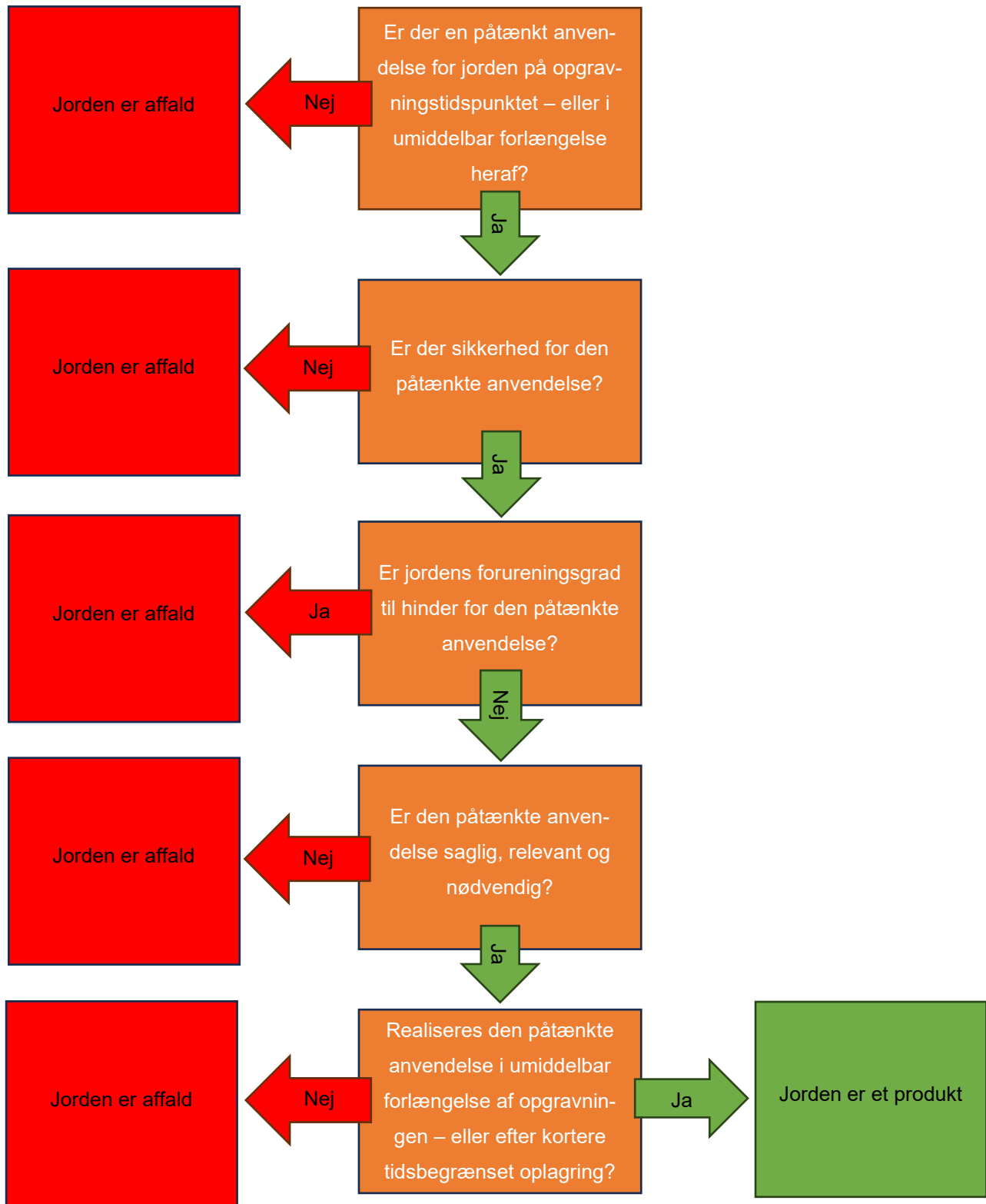
Overskudsjord er kendetegnet ved, at der ikke på frembringelsestidspunktet er en påtænkt anvendelse af jorden, og at jorden derfor udgør en byrde for indehaveren. Jorden er følgelig i overskud med den umiddelbare konsekvens, at jorden må anses som affald, fordi indehaveren har brug for at skille sig af med jorden.



**Vejjord**

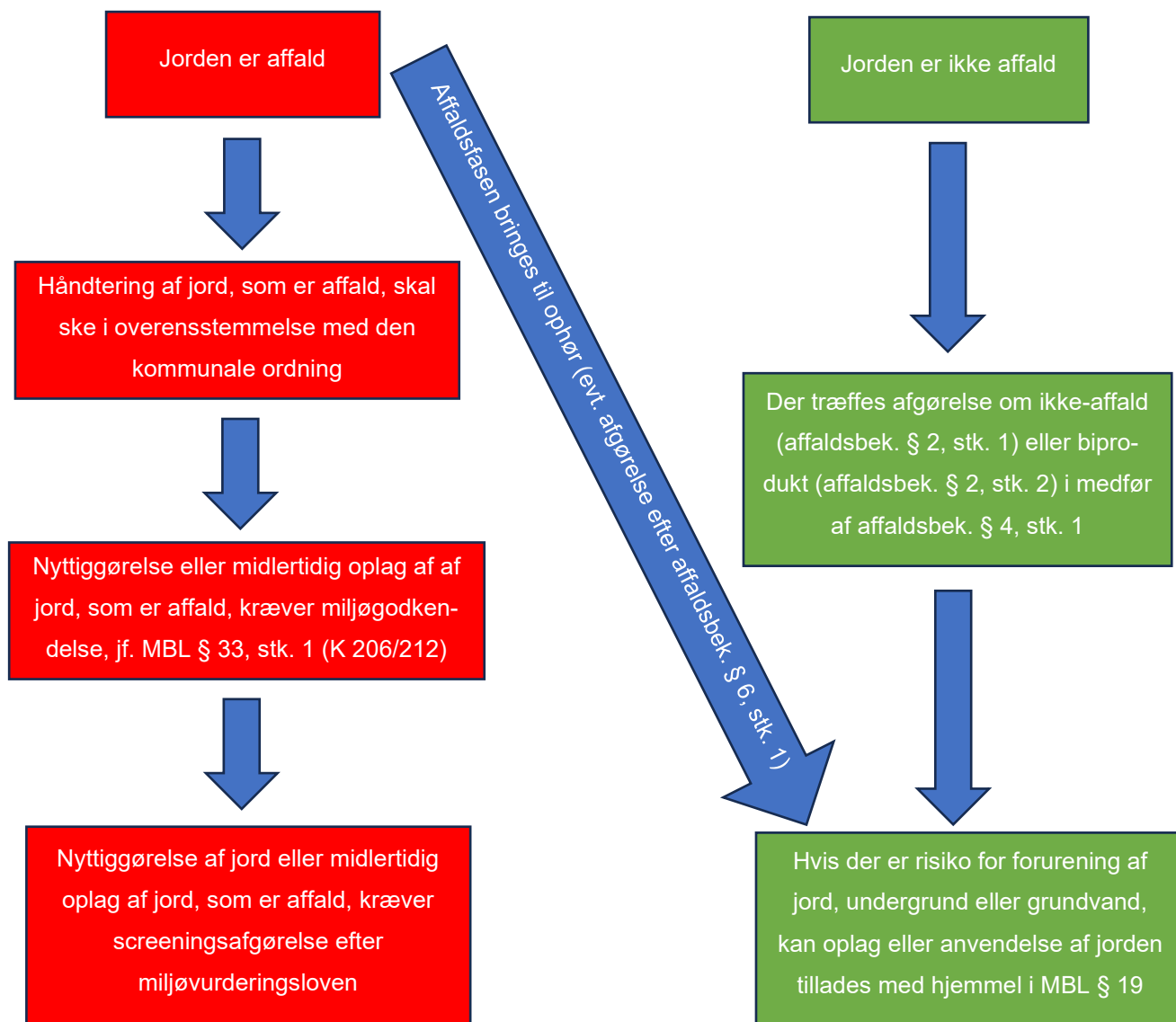
Vejjord er jord, som er omfattet af jordflytningsbekendtgørelsens § 2, nr. 4. Jorden, som befinder sig inden for eller i et areal, som anvendes til vejformål, må anses som vejjord.

## Bilag 2: Flowdiagram – hvornår er jord omfattet af affaldsdefinitionen?



Hvis vurderingen – gennem besvarelsen ét af spørgsmålene – ender i en rød kasse, vil der som udgangspunkt være tale om affald med de deraf følgende konsekvenser.

### Bilag 3: Flowdiagram – primære konsekvenser af jorden som affald henholdsvis ikke-affald (produkt) – evt. affaldsfasens ophør



Tjekliste uafhængigt af sondringen mellem affald og ikke-affald (produkt):

- Forenelig med kommuneplanramme
- Lokalplanpligt
- Krav om landzonetilladelse
- Tilladelse til udledning eller tilslutning af spildevand (beskyttet overfladevand)
- Krav om væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsen (Natura 2000)
- Screening for tilstedeværelse af bilag IV-arter
- Krav om dispensation fra
  - o § 3-natur
  - o Bygge- og beskyttelseslinjer
  - o Fredning