

Notat

MILJØMINISTERIET

Miljøstyrelsen

Jord & Affald
J.nr. MST-781-00063
Ref. UH/JKj/Kasmi
Den 13. april 2010

Høring vedr. ændring af bekendtgørelse om definition af lettere forurenede jord (tilføjelse af tunge kulbrinter)

Udkast til en ny bekendtgørelse om definition af lettere forurenede jord blev udsendt i ekstern høring med brev af 18. juni 2009. Høringsfristen udløb den 25. august 2009.

Udkastet blev sendt i høring hos 41 myndigheder og organisationer. Miljøstyrelsen har modtaget skriftlige høringssvar fra 18 myndigheder og organisationer, heraf 3, som ikke har været hørt selvstændigt (HCS A/S Miljø, Milana A/S og Region Nordjylland).

Følgende 7 af de 18 myndigheder og organisationer, som har sendt skriftlige høringssvar, har oplyst, at de ikke har bemærkninger: Advokatrådet, Dansk Byggeri, Realkreditrådet, Foreningen af rådgivende Ingeniører (FRI), Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, By- og Landskabsstyrelsen samt Kort & Matrikelstyrelsen. Nedenstående gennemgang omhandler høringssvar fra de øvrige 11 myndigheder og organisationer.

Følgende 5 myndigheder og organisationer har generelle bemærkninger til forslaget: affald danmark, Dansk Ejendomsmæglerforening, Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA), Dansk Industri(DI) samt Oliebranchens Miljøpulje(OM).

Følgende 7 myndigheder og organisationer har bemærkninger til Miljøstyrelsens anbefaling om at anvende analysemetoden Reflab 4: Byggesocietetets Miljøudvalg, Danske Regioner (DR), OM, HCS A/S Miljø, Milana A/S, Region Nordjylland og RenoSam.

Følgende 2 myndigheder og organisationer har bemærkninger til kulbrintekriterierne: DR og Region Nordjylland.

Følgende 2 myndigheder og organisationer har bemærkninger til opgaven med at revurdere allerede kortlagte ejendomme: DR og Region Nordjylland.

I det følgende gennemgås de væsentligste høringssvar til de fire punkter:

- Generelle bemærkninger
- Analysemetoden Reflab 4
- Kulbrintekriterierne
- Opgaven at revurdere allerede kortlagte ejendomme

Miljøstyrelsens kommentarer hertil er anført i kursiv.

Det skal bemærkes, at høringssvarene kun er gengivet i hovedtræk. Ønskes detaljerede oplysninger om svarenes indhold, henvises der til høringssvarene.

1. Generelle bemærkninger

affald danmark bifalder den foreslåede ændring af bekendtgørelsen og koordineringen med jordkvalitetskriterium og afskæringskriterium. affald danmark ser ændringen som et første skridt på vejen og afventer stadigvæk, at Miljøstyrelsen tager stilling til genanvendelse af lettere forurenede jord og indarbejder grænseværdierne i jordflytningsbekendtgørelsen.

Dansk Ejendomsmæglerforening anser det generelt for positivt, at adskillige grunde vil blive udtaget fra kortlægningen, og at adskillige grunde alligevel ikke skal kortlægges, idet kortlægningen i mange tilfælde kan besværliggøre en handelsproces væsentligt.

DANVA er som udgangspunkt skeptisk over for lempelser på jordforureningsområdet. DANVA anfører, at de tunge kulbrinter er en meget stor gruppe af stoffer med vidt forskellige stofegenskaber, herunder nedbrydning og mobilitet. Selv om de fleste tunge kulbrinter kun er meget lidt mobile, så er der risiko for, at eventuelle nedbrydningsprodukter udviser et andet og mere mobilt mønster. DANVA anbefaler derfor som et kompromis, at det omtalte koncentrationsinterval fritages for kortlægning, men at jord fra disse grunde for så vidt angår jordtransport behandles som hidtil. Det bør dog også være en selvfølge, at det er sandsynliggjort, at kulbrinterne ikke stammer fra en større kilde.

DI kan i høj grad tilslutte sig, at kortlægningen af forurenede arealer begrænses til det sundheds- og miljømæssigt nødvendige. Den foreslåede ændring af bekendtgørelsen ser DI som et ganske lille, men væsentligt og helt oplagt skridt i den rigtige retning.

OM kvitterer for, at Miljøstyrelsen følger op på ny viden og sikrer, at arealer, der kun i ringe grad er forurenede med lav-mobile kulbrinter, fremover ikke forureningskortlægges. OM forventer, at ændringen følges hurtigt op af regionerne, så de grunde der allerede i dag er kortlagt på grund af forældet viden, hurtigt udtages af kortlægningen.

Miljøstyrelsens bemærkninger til de generelle bemærkninger

Miljøstyrelsen er enig med affald danmark i, at bekendtgørelsen er et første skridt på vejen. Der ligger et fremtidigt arbejde i at koordinere grænseværdierne med kriterier for flytning af jord og genanvendelse af lettere forurenede jord.

Miljøstyrelsen skal bekræfte synspunkterne fra Dansk Ejendomsmæglerforening, DI og OM, idet bekendtgørelsen er en opfølgning af ændringen af lov om forurenede jord pr. 1. januar 2007, som bl.a. havde som sigte, at de ulemper, som jordforureningslovens kortlægningssystem medfører for borgerne, skal begrænses i det omfang, det er muligt, samtidig med at det generelle høje beskyttelsesniveau skal bibeholdes. Efter høringen er Miljøstyrelsen dog blevet opmærksom på, at bekendtgørelsen kun vil have mindre indflydelse på de arealer, der allerede er kortlagt, mens der fortsat må forventes betydelige konsekvenser for fremtidige kortlægninger. Der henvises til dette notats afsnit 4 (Opgaven at revurdere allerede kortlagte ejendomme).

DANVA anbefaler, at jord fra de grunde, der som følge af forslaget ikke skal kortlægges, for så vidt angår jordtransport behandles som hidtil. Miljøstyrelsen skal hertil bemærke, at dette følger af lov om forurenede jord, § 50, stk. 2, idet der skal ske anmeldelse ved flytning af lettere forurenede jord, selv om arealet, hvorfra jorden flyttes, ikke er forureningskortlagt. Til DANVA's ønske om, at det skal være sandsynliggjort, at kulbrinterne ikke stammer fra en større kilde, skal Miljøstyrelsen bemærke, at den aktuelle bekendtgørelse ikke skelner mellem, om kulbrinterne stammer fra en

punktkilde eller en diffus forurening. Regionerne tager imidlertid hensyn til kilden i den offentlige indsats i øvrigt. Det kan tilføjes, at jordflytningsbekendtgørelsens kategori 2-jord er begrænset til diffus forurening og veje, rabatjord m.v., hvilket ikke forventes at blive ændret, når kulbrinter på et senere tidspunkt forventeligt bliver tilføjet i jordflytningsbekendtgørelsens kategoriseringskriterier.

Miljøstyrelsens konklusion vedr. de generelle bemærkninger

De fremkomne generelle bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af bekendtgørelsen.

2. Analysemetoden Reflab 4

Byggesocietetets Miljøudvalg anfører, at der altid skal korrigeres for indholdet af biogene kulbrinter. Begrundelsen er, at indholdet af muld kan være vanskelig at afgøre. Byggesocietetets Miljøudvalg bemærker, at der mangler regler for, hvilke koncentrationer, der må være i jord analyseret efter Reflab 4, der ønskes deponeret i depoter godkendt efter Reflab 1.

DR mener, at korrektionsmetoden for biogene kulbrinter stadig er så usikker, at det vil få uensigtsmæssige konsekvenser at anvende den i forbindelse med bekendtgørelsen i dens nuværende form. Der må påregnes et betydeligt antal falske positive resultater. Det vil betyde, at der er områder, som kortlægges på et fejlagtigt grundlag. DR mener, at Miljøstyrelsen må sørge for, at metoden færdigudvikles og implementeres på laboratorierne, inden bekendtgørelsen træder i kraft. Desuden foreslås en undersøgelse af det typiske bidrag fra organisk stof i almindelig, uforurenet overfladejord. DR ønsker klare og administrerbare retningslinjer for, hvornår og hvordan der skal korrigeres for biogene kulbrinter. F.eks. at der kan ses bort fra biogene kulbrinter. DR henleder opmærksomheden på, at metodeanvisningen også vedrører lette kulbrinter, selv om disse ikke er med i definitionen af lettere forurenet jord. I øvrigt ønsker DR en udmelding om, hvorvidt der skal anvendes gennemsnitsbetragtninger af jordkoncentrationer.

OM fraråder på det kraftigste et krav om metoden Reflab 4, idet metoden er behæftet med en alvorlig metodisk fejl ved analyse af muldholdige jordprøver. Analyseudgiften for muldholdige jordprøver forøges med 180-500 %, hvis der stilles krav om Reflab 4 inkl. korrektion for biogene kulbrinter. Korrektionsmetoden kan ifølge metodebeskrivelsen maksimalt frasortere 10-40 % af prøvernes totale kulbrinteindhold, selv i helt uforurenede jordprøver. OM anbefaler, at muldholdige jordprøver fortsat analyseres med VKI-metoden [Reflab 1], indtil der er fundet en løsning på metodeproblemerne. Alternativt kan muld- og betonholdige jordprøver fremover analyseres ved begge metoder. OM nævner, at der også er metodeproblemer med Reflab 4 i betonholdige jordprøver. OM ønsker i øvrigt fortsat mulighed for hasteanalyser og metodefrihed for BTEX-analyser.

HCS A/S Miljø ønsker at forhøre sig om, hvorvidt ændringen får indflydelse på jordflytningsbekendtgørelsen, fordi der skal findes en overgangsløsning, således at de undersøgelser, der er foretaget med VKI-metoden [Reflab 1] stadig kan bruges, når jorden skal bortskaffes.

MILANA A/S anfører, at der ved analyse med REFLAB 4 anvendes acetone, hvilket er vanskeligt at skaffe i en tilstrækkelig god kvalitet. Dette betyder, at man ved analysen får interferens og dermed en dårligere detektionsgrænse, samt en vanskeligere beskrivelse af det påviste olieprodukt. Såfremt man skal anvende en renere kvalitet af acetone, der ikke interfererer ved analysen, giver dette en meromkostning. MILANA A/S anfører videre bl.a., at der ved analyse efter REFLAB 4 opnås et større ekstraktionsudbytte fra jorden, idet andre typer stoffer ekstraheres med og efterfølgende kvantificeres. Denne andel kan have oprindelse i plantematerialer, og skal derfor ikke reguleres af et kvalitetskriterium. En evt. løsning med forhøjelse af kriteriet, på dette grundlag, vil være svær at dokumentere, da andelen af naturstof altid vil variere, og derfor give varieret bidrag til analyseresul-

tatet. En konsekvent opdeling af oliekomponenter og naturstoffbaggrund, vil være økonomisk uønskelig i et marked, hvor priserne til stadighed falder. MILANA A/S foreslår nogle mulige ændringer af REFLAB 1. Blandt andet kan kogepunktsintervallet for kulbrinter uden videre forlænges til C₄₀. MILANA A/S anbefaler således, at oliekomponenter bliver analyseret efter REFLAB 1, mens PAH'er ekstraheres efter REFLAB 4 (pentan/acetone), med mulighed for tilpasning til kommende automatisk udstyr, der muliggør reduktion af omkostningerne.

Region Nordjylland har synspunkter, som har mange lighedspunkter med DR's synspunkter. Region Nordjylland foreslår, at VKI-metoden [Reflab 1] benyttes i en overgangsperiode mht. kulbrinte-fractionen C₂₅-C₃₅.

RenoSam mener ikke, at problemerne med fejl og overestimering ved benyttelse af Reflab 4-metoden har ændret sig, siden Miljøstyrelsen sidst blev gjort opmærksom på dem. Konsekvenserne kan blive, at der fremadrettet vil blive sendt uforurenede jord til rensning og deponering. RenoSam mener, det bør fremgå tydeligt af den kommende bekendtgørelse, at det er Reflab 4-metoden, der skal anvendes fremadrettet.

Miljøstyrelsens bemærkninger til høringssvar om analysemetoden Reflab 4
Danske Regioner(DR) og Region Nordjylland samt Oliebranchens Miljøpulje(OM), MILANA A/S og RenoSam er ikke enige i Miljøstyrelsens anbefaling om brug af metoden Reflab 4 til analyse af kulbrinter. Disse 5 organisationer og myndigheder fraråder således brug af Reflab 4 og anbefaler i stedet, at VKI-metoden fortsat anvendes til måling af kulbrinter i jord. Der er ingen høringssvar, der har forholdt sig positivt til at overgå fra VKI-metoden til Reflab 4. Hovedbegrundelsen er, at Reflab 4 ud over forureningen også måler naturlige kulbrinter i muldjord, og at der i dag ikke findes en egnet korrektionsmetode, således at der er risiko for, at uforurenede jord kategoriseres som forurenede jord. Hertil kommer, at en korrektion for naturlige kulbrinter er forbundet med uacceptable omkostninger.

Miljøstyrelsen skal hertil bemærke, at der, som gennemgået i høringsmaterialet, er fordele og ulemper ved både VKI-metoden og Reflab 4. Miljøstyrelsen har i høringsmaterialet vurderet, at afvejningen af fordele imod ulemper trods alt peger i retning af Reflab 4. I ovennævnte høringssvar kommer det imidlertid til udtryk, at der mangler et ikke ubetydeligt udviklingsarbejde, før Reflab 4 er egnet til måling af især muldholdige jordprøver, og der er ingen garanti for, at et sådant udviklingsarbejde vil føre frem til en anvendelig Reflab 4-metode inden for en overskuelig fremtid.

Høringssvarene har medført, at Miljøstyrelsen opgiver anbefalingen om at anvende Reflab 4 og i stedet går tilbage til at anbefale VKI-metoden ved måling af kulbrinter i jord. Svarende til dette metodeskift introduceres en ny formulering af kriteriet i bekendtgørelsen, således at den lettere forurenede jord karakteriseres ved fraktionen C₂₀-C₃₅ i stedet for – som foreslået i høringsudkastet – C₂₀-C₄₀.

DR, OM og RenoSam ønsker mere præcise retningslinjer for analyse af oliestoffer og fortolkning af analyseresultater. Hertil skal Miljøstyrelsen bemærke, at der er tradition for – med enkelte undtagelser - , at tekniske retningslinjer om metoder, fortolkning af analyseresultater m.v. skrives i vejledninger og ikke i bekendtgørelser. Miljøstyrelsen vil skrive de helt nødvendige tekniske retningslinjer ind i en kort, vejledende skrivelse, enten samtidig med eller efter, at bekendtgørelsen er udstedt.

Byggesocietetets Miljøudvalg og HCS A/S Miljø efterlyser sammenhæng mellem den aktuelle bekendtgørelse og reglerne for flytning og deponering af jord. Hertil skal Miljøstyrelsen bemærke, at

kulbrinter ikke i dag er med i grundlaget for kategorisering af jord i henhold til jordflytningsbekendtgørelsen, og at der ikke i dag er krav om, at kulbrinter i jord, der flyttes, skal måles med Reflab 4. Miljøstyrelsen vil følge op på dette i en senere ændring af jordflytningsbekendtgørelsen, som også ventes at indeholde en koordinering med nye regler om genanvendelse af lettere forurenede jord.

Hvad angår modtageanlæg for jord, kan der ikke umiddelbart gribes ind i vilkår i eksisterende godkendelser i medfør af lov om miljøbeskyttelse, § 33. Anlæggene må således leve med de vilkår, de har, indtil godkendelsen revideres.

Miljøstyrelsens konklusion vedr. analysemetoden Reflab 4

Miljøstyrelsen trækker sin anbefaling om af anvende Reflab 4 tilbage. Kriterierne formuleres i bekendtgørelsen som 100-300 mg/kg af C₂₀-C₃₅.

3. Kulbrintekriterierne

DR finder det uklart, hvordan reglerne for lette og tunge kulbrinter og totalkulbrinter spiller sammen. DR frygter, at anvendelsen af afskæringskriteriet fortolkes forskelligt. DR ønsker totalkulbrinter og de lette kulbrinter med i definitionen af lettere forurenede jord.

Region Nordjylland mener, at der i bekendtgørelsen bør medtages jordkvalitetskriterier for de lettere kulbrintefraktioner og enkeltstoffer, når Reflab 4-metoden benyttes. Endelig må det anføres, at både kriterier for de enkelte Kulbrintefraktioner samt kriterier for sum af kulbrinter og C₂₀-C₄₀-fraktionen skal være opfyldt samtidig.

Miljøstyrelsens bemærkninger til høringssvar om kulbrintekriterierne

I den gældende bekendtgørelse er lettere forurenede jord defineret ud fra intervallet mellem jordkvalitetskriterierne og afskæringskriterierne for en række lav-mobile stoffer. Afskæringskriterierne er fastsat ud fra hensynet til beboere, som anvender arealerne, mens der ikke ligger modelberegninger bag, som kan bekræfte, at forurening under afskæringskriterierne ikke kan udgøre en grundvandsrisiko. Dette har Miljøstyrelsen vurderet som acceptabelt, så længe stofferne er lav-mobile, mens det vil være uacceptabelt for mobile stoffer, idet der i givet fald skulle fastsættes kriterieværdier, som typisk vil være væsentligt lavere end jordkvalitetskriterierne. Miljøstyrelsen ønsker at fortsætte denne fremgangsmåde, som i øvrigt er en del af opfølgningen af arbejdet i en tidligere nedsat kriteriegruppe og en opfølgning af den ændring af jordforureningsloven, som trådte i kraft den 1. januar 2007 (Ændring af kortlægning af forurenede arealer m.v.).

På denne baggrund mener Miljøstyrelsen ikke, der er teknisk grundlag for at fastsætte afskæringskriterier for andre stoffer eller stofgruppen end de lav-mobile. Dette er i overensstemmelse med, at der indtil nu ikke er fastsat afskæringskriterier for mobile stoffer. Da de lavere kulbrintefraktioner tværtimod er mobile, kan der således ikke fastsættes afskæringskriterier for dem, og heller ikke for summen af kulbrinter. Hvad angår de mobile stoffer, kan selv jordkvalitetskriterierne som hidtil ikke ukritisk anvendes som kortlægningskriterier, og regionerne skal således som hidtil vurdere risikoen for forurening af grundvand og luft konkret i forbindelse med beslutninger om kortlægning. Miljøstyrelsen vil snarest udarbejde en vejledende skrivelse herom.

Miljøstyrelsens konklusion vedr. kulbrintekriterierne

Ovennævnte bemærkninger har ikke givet anledning til ændring af bekendtgørelsen. Miljøstyrelsen vil inddrage ovennævnte bemærkninger i den korte, vejledende skrivelse, som udsendes enten samtidig med eller efter, at bekendtgørelsen er udstedt.

4. Opgaven at revurdere allerede kortlagte ejendomme

DR mener, at Miljøstyrelsen kraftigt har undervurderet opgavens omfang. Det er desuden vanskeligt at se, at opgaven kan løses inden for et år. DR mener ikke, at der er grund til at underrette grundejere, medmindre det viser sig, at ændringen har betydning for deres ejendom. I den forbindelse henleder DR opmærksomheden på en undtagelse i lov om personoplysninger. DR mener, at det bør undersøges, hvorvidt det er muligt, at ændringerne alene kommer til at gælde fremadrettet, således at allerede kortlagte ejendomme ikke på ny skal revurderes eller først skal revurderes, når der i øvrigt er anledning dertil.

Region Nordjylland oplyser, at regionen på nuværende tidspunkt har ca. 600 lokaliteter med i alt ca. 1000 ejendomme, der vil være omfattet af revurderingen. Endvidere findes er antal lokaliteter, som efter værditabsordningen skal revurderes. Region Nordjylland tager forbehold for Miljøstyrelsens anførte tidspunkt for revurderingens afslutning inden den 1. oktober 2010 samt forbehold for Miljøstyrelsens frist for underretning om resultatet af gennemgangen senest den 1. marts 2011. Region Nordjylland forudsætter, at regionen alene skal informere de grundejere, hvis ejendom helt eller delvist udgår af kortlægningen som følge af revurderingen. Region Nordjylland forudsætter, at disse grundejere alene informeres, når regionen orienterer grundejeren om resultatet af revurderingen. Regionen agter i øvrigt at orientere generelt om kriterieændringerne på regionens hjemmeside og i den daglige kontakt med grundejere, ejendomsmæglere, advokater, bygherrer og andre.

Miljøstyrelsens bemærkninger til høringssvar om opgaven at revurdere allerede kortlagte ejendomme

Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at regionerne bør behandle sager, hvor ejeren ønsker en revurdering, så hurtigt som muligt og ud fra en prioritering af, hvor belastende kortlægningen er for ejeren.

Mht. de sager, som regionen af egen drift tager op til revurdering, er det Miljøstyrelsens opfattelse efter forhandling med DR, at disse primært kan begrænses til arealer, som er kortlagt på vidensniveau 2, hvor "diffus jordforurening" er oplyst som forureningsårsag, og hvor der i forbindelse med kortlægningen er målt tunge kulbrinter. Ifølge de oplysninger, Miljøstyrelsen er i besiddelse af, er der 10 kortlagte lokaliteter, hvor forureningsårsagen er angivet som diffus forurening, og hvor der er målt tunge kulbrinter.

Det bør være bestemmende for regionernes prioritering af revurderings-indsatsen, at de arealer, hvor kortlægningen har størst betydning for ejeren, behandles først.

Miljøstyrelsens konklusion vedr. opgaven at revurdere allerede kortlagte ejendomme

Miljøstyrelsen vil revidere den vejledende skrivelse, der sendes ud enten samtidig med eller efter, at bekendtgørelsen er udstedt, således at der tages højde for ovennævnte forhold.