

Afrapportering fra kriteriegruppen

Kriteriegruppen har jf. sit kommissorium dateret 19. april 2004

- vurderet hvorvidt de *sundhedsmæssige kvalitetskriterier* ligger på det rigtige niveau i relation til international praksis, samt givet forslag til ændringer, herunder hvilke konsekvenser dette vil have for beskyttelsesniveauet, og
- vurderet, hvorledes *kriterierne for kortlægning af forurenede jord* kan fastlægges mere hensigtsmæssigt, så der tages højde for såvel den konkrete sundhedsmæssige risiko fra de kortlagte arealer, som de samfundsmæssige konsekvenser af kortlægningen. Arbejdsgruppen har i den forbindelse givet forslag til en fremtidig model for kortlægning.
- Miljøstyrelsen har i tilknytning til kriteriegruppens arbejde stillet forslag til administrative kvalitetskriterier for bly og PAH-forbindelser. De kommunale og amtskommunale parter har ikke taget stilling til Miljøstyrelsens forslag om at fastsætte administrative kriterier for bly og PAH, ligesom de ikke har taget stilling til de sundhedsmæssige vurderinger.

Kriteriegruppen har i sin afrapportering, der er uddybet i særskilte notater, skelnet mellem *forebyggende kriterier*, som skal forebygge forurening og skader på sundheden, og *indsatskriterier*, hvor en særlig indsats er påkrævet for at undgå, at der sker sundhedsskadelige effekter på befolkningen. Konklusionerne er opsummeret neden for i afsnit 1, 2 og 3. For så vidt angår kriterierne for kortlægning af forurenede jord, er der i afsnit 4 foretaget en vurdering af forslaget i forhold til kommissoriets målsætninger for kortlægningskriterierne. Endelig er der i afsnit 5 redegjort for de økonomiske konsekvenser af kriteriegruppens forslag for jordforureningsområdet og i afsnit 6 for de lovgivningsmæssige konsekvenser.

1. Principper for fastlæggelse af sundhedsbaserede kvalitetskriterier.

- ./.
- Kriteriegruppen har i vedlagte notat "Vurdering af sundhedsbaserede kvalitetskriterier og beskyttelsesniveauet af 6. december 2004 vurderet principperne for fastlæggelse af de *forebyggende kriterier*, de såkaldte sundhedsbaserede kvalitetskriterier. Kriteriegruppen kan konstatere, at principperne for fastsættelse af kvalitetskriterier i Danmark generelt følger internationale metoder, og at de danske metoder generelt er sammenlignelig med praksis i lande som Tyskland og Sverige. Når de konkrete værdier sammenlignes, ligger værdierne på niveau med de danske kriterier, dog ligger de forebyggende kriterier for bly og benzo(a)pyren (PAH) noget lavere i Danmark end i de øvrige lande. Der ligger formentlig forskelligt datagrundlag og politiske valg bag denne forskel.

Kriteriegruppen har identificeret en række faglige problemstillinger og på baggrund heraf givet anbefalinger til mindre justeringer af den hidtidige praksis. Det gælder justeringer af standardværdier og anvendelse af matematiske modeller. Desuden har kriteriegruppen identificeret en række politiske valg, der indgår i principperne for fastsættelse af kvalitetskriterier, der skal tages stilling til.

De politiske valg er kendetegnet ved, at de typisk har med accept af risiko at gøre, og de har betydning for det beskyttelsesniveau, der ønskes fastlagt som udgangspunkt for kvalitetskriterier. Valg af beskyttelsesniveau har samtidig betydning for, hvor stort råderum der er op til grænsen for, hvornår udsættelse for stoffet må formodes at medføre sundhedsmæssige skader på befolkningen.

Principperne vurderes at være generelt anvendelige som grundlag for fastlæggelsen af indsatsen over for luft og vand. I forhold til håndtering af jordforurening er principperne ikke i alle situationer velegnede, da principperne for nogle stoffer (bly og PAH) fører til kriterier, som ligger under eller meget tæt på baggrundsniveauet i upåvirket jord. Der skal derfor tages politisk stilling til, om der også på det forebyggende niveau i konkrete tilfælde kan fastsættes administrative kvalitetskriterier, der afviger fra de generelle principper og indrager andre hensyn, f.eks. samfundsøkonomiske aspekter.

2. Særlig vurdering af bly og PAH:

./ I vedlagte notat "Særlig vurdering af bly og PAH" af 6. december 2004 har Miljøstyrelsen redegjort særligt for bly og PAH. Da kriterierne for bly og PAH har stor betydning for dimensionering af indsatsen, er der foretaget en opdatering af det toksikologiske dokumentationsmateriale for de to stoffer. Opdateringen er drøftet i den styregruppe for fastsættelse af jord- og drikkevandskvalitetskriterier, som rådgiver Miljøstyrelsen ved fastsættelse af sundhedsbaserede kvalitetskriterier for jord og drikkevand.

De nuværende jordkvalitetskriterier er for bly 40 mg/kg og for PAH-indikatorstoffet benzo(a)pyren 0,1 mg/kg. En opdatering med den nyeste viden for bly og PAH viser, at hvis principperne for fastsættelse af de sundhedsbaserede kriterier anvendes, vil værdierne for benzo(a)pyren blive på 0,013 mg/kg og for bly under 5 mg/kg. Disse værdier er lavere end de nuværende jordkvalitetskriterier, og er på niveau med eller under baggrundsniveauerne i Danmark.

For disse stoffer er der derfor foretaget en særlig vurdering af hvilket niveau, der vurderes at være sundhedsmæssigt tolerabelt og samtidig samfundsmæssig hensigtsmæssigt for at håndtere jordforurening med disse stoffer.

I EU på fødevarerområdet diskuteres virkningsmekanismen for PAH forbindelser i øjeblikket. Diskussionerne herom forventes afsluttet om 1- 2 år. Miljøstyrelsens rådgiver i toksikologi har med udgangspunkt i diskussionerne i EU peget på, at der formentlig er en tærskelværdi

for PAH's kræftfremkaldende effekt, og at en fastsættelse af et forebyggende kriterie for PAH på basis af de normale principper vil overestimere risikoen. Som alternativ til de gældende principper for risikovurdering af kemiske stoffer har Miljøstyrelsens rådgiver i toksikologi derfor også foretaget en alternativ vurdering, som tager udgangspunkt i, at PAH har en tærskelværdi.

Denne vurdering har ført til, at styregruppen for fastsættelse af jord- og drikkevandskvalitetskriterier har anbefalet, at der fastsættes et *administrativt* jordkvalitetskriterie for bly på 40 mg/kg og for PAH-indikatorstoffet benzo(a)pyren på til 0,3 mg/kg.

Miljøstyrelsen indstiller på den baggrund, at det forebyggende kriterie for benzo(a)pyren fastsættes som et administrativt jordkvalitetskriterie, baseret på en antagelse om, at der er en tærskelværdi for PAH'ernes kræftfremkaldende effekter. Miljøstyrelsen har vurderet, at det kun betyder en marginal nedsættelse af beskyttelsesniveauet for dette stof. For bly foreslår Miljøstyrelsen, at et administrativt jordkvalitetskriterie fastholdes på 40 mg/kg.

Indsatskriteriet fastsættes en faktor 10 højere end det forebyggende jordkvalitetskriterie, dvs. 400 mg/kg for bly og 3 mg/kg for benzo(a)pyren.

3. Principper for kortlægning:

./ Kritegrupper har i vedlagte notat "Vurdering og forslag til principper for kortlægningskriterier af 6. december 2004 vurderet kortlægningskriterierne for jord og stillet forslag til nye kortlægningskriterier for forurenede jord. Kortlægningskriterierne har hidtil svaret til de forebyggende kriterier. Forslaget indeholder tre hovedelementer:

- Punktkildeforurening: Kortlægningskriteriet for lav-mobile stoffer (f.eks. bly og PAH) hæves til *indsatskriterierne* for oprydning (afskæringskriterierne). Det er vurderingen, at den sundhedsmæssige effekt af de lav-mobile stoffer er lille sammenlignet med andre risikofaktorer. Ved at hæve kortlægningskriteriet til indsatskriteriet vil kortlægningen i Danmark foregå ved ca. samme koncentrationer som i Tyskland, Holland og England men for nogle stoffer ved højere niveauer end i Sverige. Dette gælder også, såfremt der fastsættes et administrativt jordkvalitetskriteriet for PAH-indikatorstoffet benzo(a)pyren på 0,3 mg/kg. Kortlægningen af mobile stoffer, som kan afdampe til indeklimaet og udvaskes til grundvandet foreslås fortsat at ske ved de sundhedsbaserede kvalitetskriterier.
- Den diffuse forurening:, som består af lav-mobile stoffer (primært bly og PAH), tages ud af enkeltejendoms kortlægningen, og i stedet gennemføres områdeklassificering af diffus forurening i byerne.
- Den *forebyggende indsats* tager fortsat udgangspunkt i de sundhedsbaserede kvalitetskriterier også for de lav-mobile stoffer. Det betyder, at det skal sikres, at jord, der indeholder lav-mobile stoffer i koncentrationer mellem jordkvalitetskriterierne og afskæringskriterierne, fortsat skal anmeldes ved jordflytning, og myndighederne skal i forbindelse med nybyggeri kunne stille krav, om at jord til boliganvendelse o.l. overholder jordkvalitetskriterierne. Der skal ligeledes kunne stilles særlige krav til børneinstitutioner.

Med henblik på at give borgerne mulighed for at reducere den lille sundhedseffekt, der er ved den diffuse jordforurening i byerne og i områder, hvor forureningen i jorden ligger under indsatskriteriet, orienteres borgerne om betydningen af forureningen, idet der sammenlignes med andre risikofaktorer og oplyses om, hvorledes kontakten til jorden kan nedbringes.

På foranledning af Amtsrådsforeningen, KL, København og Frederiksberg Kommuner anbefaler kriteriegruppen, at der nedsættes en gruppe (jordforureningsgruppen, som i 2003 blev aftalt nedsat mellem regeringen og Amtsrådsforeningen), der kan komme med forslag til den praktiske og lovgivningsmæssige udmøntning af områdeklassificering, jordflytning og andre forebyggende tiltag. Som bilag til notat om "Vurdering og forslag til principper for kortlægningskriterier" er de kommunale parter kommentarer vedlagt.

4. Målsætningerne for kortlægningskriterierne

Det er kriteriegruppens vurdering, at forslaget lever op til de målsætninger, som fremgår af kommissoriet for gruppens arbejde. Som nævnt har de kommunale og amtskommunale parter har ikke taget stilling til de sundhedsmæssige vurderinger (de 3 første punkter neden for).

Forslaget vil betyde at:

- Det er sundhedsmæssigt forsvarligt at hæve kortlægningskriterierne for lav-mobile stoffer fra det forebyggende niveau til indsatskriteriet for oprydning. Det vil kun have marginal indflydelse på det samlede beskyttelsesniveau.
- Ved at hæve kortlægningskriterierne til afskæringskriterierne for de lav-mobile stoffer vil risikoen for jord i højere grad end i dag blive afbalanceret set i relation til andre kilder, der påvirker befolkningens sundhedstilstand. En revurdering af kriterierne i forhold til de generelle principper for de forebyggende kriterier ville betyde kriterier for benzo(a)pyren på 0,013 mg/kg og for bly på under 5 mg/kg. Disse værdier er under eller på niveau med baggrunds niveauet i jord.
- For PAH (tjærestoffer), som er de hyppigst forekommende og mest udbredte af de lav-mobile stoffer, vil sundhedsrisikoen ved et kortlægningskriterie for benzo(a)pyren på 3 mg/kg svare til risikoen ved spise pandestegt kød og fisk (de såkaldte stegemutagener). En mulig påvirkning af børn for benzo(a)pyren i jord vil kun være i de første 1-2 leveår, mens påvirkningen fra kosten vil være igennem et helt liv. Sundhedsrisikoen ved et kortlægningskriterie svarende til det nuværende afskæringskriterie på 1 mg/kg vil være en smule lavere men på samme niveau.
- De foreslåede kortlægningskriterier vil bidrage til, at der ikke sker unødigt flytning af jord. Det er dog kriteriegruppens opfattelse, at flytning af jord mængdemæssigt domineres af bygge- og anlægsarbejder. Kriteriegruppens forslag vil derfor kun have en marginal indflydelse på de samlede jordmængder, der vil blive flyttet. Det gælder uanset kortlægningskriteriet for benzo(a)pyren fastlægges til 1 mg/kg eller 3 mg/kg.
- Kortlægningen vil blive reduceret i et omfang, som kan håndteres af myndigheder og borgere, idet kun de mest sundhedsskadelige punktkildeforureninger skal kortlægges i matrikel-

registeret. Fremover vil kortlægning undgås, hvis forureningen er på så lavt niveau, at offentlig oprydning sjældent kommer på tale. Det vil primært være de mest sundhedsskadelige punktkildeforureninger, der bliver kortlagt i matrikelregisteret. På den måde bliver der for borgerne et rimeligt forhold mellem kortlægningen og den forurening, der rent faktisk findes på kortlagte ejendomme. Myndighederne skal ikke bruge ressourcer på at kortlægge tusindvis af lavt forurenede ejendomme i ældre byområder, som kun er belastet af almindelig, diffus byforurening.

- I stedet bliver disse arealer omfattet af en simpel klassificering af samlede områder med henblik på forebyggende foranstaltninger og regler om flytning af overskudsjord. For fortsat at sikre den forebyggende indsats af lav-mobile stoffer under de nye kortlægningskriterier, og uanset om kortlægningskriteriet for benzo(a)pyren fastsættes til 1 mg/kg eller 3 mg/kg, skal myndighederne fastholde viden om disse forureninger, give generel information om mulighederne for at reducere kontakten til forureningen, kunne stille krav om ren jord til nybyggeri o.l., styring af overskudsjord fra nye bygge- og anlægsarbejder og vurdere om der er behov for oprydning af legepladser.
- De foreslåede kortlægningskriterier for langt de mest dominerende forureningstyper vil være på niveau med kortlægningskriterierne i Tyskland, Holland og England, men for nogle stoffer noget højere end i Sverige. Kortlægningskriterierne for benzo(a)pyren er i Tyskland på 2 mg/kg for børnehaver og 4 mg/kg for boliger, i Sverige ca. 0,1 mg/kg og i Holland ca. 3-4 mg BaP/kg. For bly er kortlægningskriterierne og i Tyskland henholdsvis 200 mg/kg (legepladser) og 400 mg/kg (boliger) i Sverige 80 mg/kg, i Holland 420 mg/kg, og i England 450 mg/kg.

5. Økonomiske konsekvenser af kriteriegruppens forslag:

Miljøstyrelsen har foretaget et skøn af effekten af gruppens samlede forslag i forhold til jordforureningsområdet. Der er tale om et usikkert skøn. Skønnet er inkluderet i notat af 5. december 2004 ”Vurdering og forslag til principper for kortlægningskriterier.

I skønnet er kun medtaget de områder, som forslaget har direkte betydning for. Det betyder, at skønnet ikke medtager udgifter, der vedrører undersøgelse, oprydning med mere af mobile stoffer, der kan afdampe til indeklimaet eller udvaskes til grundvandet.

Miljøstyrelsen skønner, at kriteriegruppens forslag vil betyde en besparelse for den offentlige indsats til kortlægning og oprydning på ca. 2 mia. kr., såfremt der fastsættes et administrativt jordkvalitetskriterie for benzo(a)pyren på 0,3 mg/kg. Hvis jordkvalitetskriteriet for benzo(a)pyren fastholdes på 0,1 mg/kg vil det betyde en noget mindre besparelse for den offentlige indsats, idet der kun vil være en besparelse på udgifterne til kortlægning, svarende til knapt 1 mia.kr., men ingen besparelser i oprydningsudgifterne. Konsekvensen af at fastholde jordkvalitetskriteriet for benzo(a)pyren vil være, at der i de ældre bykerneområder, som er særligt omfangsrige i København og andre storbyer, og hvor der er koncentrationer af benzo(a)pyren på op til knapt 3 mg, vil skulle ske undersøgelser og oprydning. En fastlæggelse af jordkvali-

tetskriteriet for benzo(a)pyren på 0,3 mg/kg, vil betyde, at der ikke vil skulle ske detailkortlægning og kun i særlige tilfælde oprydning af den diffuse forurening.

Herudover vil forslaget betyde, en reduktion i milliardklassen på værditabet for ejendomme, der udgår af kortlægningen.

6. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Hvis gruppens anbefalinger skal føres ud i livet, forudsætter det en ændring af jordforureningsloven. En eventuel ændring af konkrete grænseværdier, f.eks. for PAH, kan gennemføres uden lovændring.