



Statsforvalteren i Innlandet

Vår dato:

14.09.2022

Vår ref:

2022/6157

Deres dato:

Deres ref:

Stange kommune
Postboks 214
2336 STANGE

Saksbehandler, innvalgstelefon
Stein Egil Granli, 61 26 60 77
Line Andersen, 61 26 60 71

Orientering fra Statsforvalteren til kommunene om innstramming av praksis for massedisponering:

Aktører som vil motta jord- og steinmasser for deponi- og utfyllingsformål må fra nå av søke om tillatelse etter forurensningsloven

Statsforvalteren i Innlandet strammer inn praksis for aktører som vil motta jord- og steinmasser som ikke er forurenset, såkalte «rene masser», for deponi- og utfyllingsformål. På bakgrunn av økt omfang og forurensningspotensiale, krever vi nå at alle typer anlegg eller virksomhet som skal ta imot jord- og steinmasser fra flere eksterne kilder, må søke om særskilt tillatelse til denne virksomheten etter forurensningsloven. Kravet omfatter også aktører som allerede driver slik virksomhet. Vi setter i utgangspunktet ingen nedre grense for det aktuelle tiltaket.

Krav om søknad etter forurensningsloven kommer i tillegg til kommunens regulering etter plan- og bygningsloven og/eller annet lovverk kommunen er myndighet for. Det vil være en forutsetning at arealbruken er avklart skriftlig med kommunen. I noen tilfeller vil også enkeltdisponeringer av overskuddsmasser fra ett prosjekt innebære fare for forurensning og behov for å søke om tillatelse etter forurensningsloven, jf. Miljødirektoratets veiledning M-1243.

Vi har utarbeidet vedlagte søknadsskjema for å gjøre det enklere å sende inn søknad. Vi ber om at kommunene bidrar til å spre informasjonen til aktører som driver / planlegger / søker om å drive slik virksomhet.

Bakgrunn

Statsforvalteren i Innlandet har over noe tid erfart at et økende antall bygge- og anleggsprosjekter genererer overskuddsmasser i et større omfang enn tidligere. Det dreier seg både om de store

E-postadresse:

sfinpost@statsforvalteren.no

Sikker melding:

www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:

Postboks 987
2604 Lillehammer

Besøksadresse:

Gudbrandsdalsvegen 186,
Lillehammer
Parkgata 36, Hamar

Telefon: 61 26 60 00

www.statsforvalteren.no/in

Org.nr. 974 761 645



infrastrukturprosjektene og nye former for utbygging av større hyttefelt, men også store og små anleggsarbeider og utbyggingsprosjekter generelt. Vi får stadig inn flere plansaker og nydyrkingssaker som dreier seg om ulike former for permanent disponering eller deponering av overskuddsmasser fra ulike kilder.

Hittil har de fleste massedeponier/-tipper/-utfyllinger blitt behandlet etter bestemmelser i plan- og bygningsloven og annet lovverk, der kommunen er myndighet. Kommunene har ulik praksis for hvordan ulike former for massemtak er regulert. Noen anlegg har reguleringsplan, for eksempel fjelluttak som også skal ta imot masser for igjenfylling og istandsetting av området. Noen driver etter et dispensasjonsvedtak, noen er regulert etter forurensningsforskriften kap. 4 om planeringsfelt (bakkeplanering) og noen kan være regulert etter nydyrkingsforskrifta, eller en kombinasjon av disse. Og enkelte mottak eller «mellomlagingsplasser» ser ikke ut til å være regulert i det hele tatt.

Selv om det ofte i utgangspunktet handler om såkalte «rene overskuddsmasser», innebærer tiltakene likevel risiko for forurensning som kan være til skade eller ulempe for miljøet. Det dreier seg om alt fra manglende bevissthet rundt hva som kan regnes som «rene masser», manglende krav til mottakskontroll, fare for partikkelavrenning med tilslamming av nærliggende resipienter, samt også støy- og støvproblematikk. Flytting av masser innebærer også risiko for spredning av fremmede skadelige plantearter som kan få uheldige følger for naturmangfoldet. Vi viser her til Miljødirektoratets rapport [M-982 Håndtering av løsmasser med fremmede skadelige plantearter](#) (del 1), også vedlagt dette brevet.

Vi ser flere eksempler på reguleringsbestemmelser som åpner for deponering av lettere forurensede masser, i strid med forurensningsregelverket. Vi ser også at masser med høyt organisk innhold i form av eksempelvis stubber og røtter regnes som «rene masser» og deponeres. Dette er også i strid med regelverket og innebærer fare for større setninger og/eller avrenning med høyt innhold av næringsstoffer. Vi ser videre at anleggs- og transportbransjen har stort behov for informasjon fra Statsforvalteren om disse forholdene. Manglende oppfølging i bygge- og gravesaker der det er potensiale for at grunnen kan være forurensset, innebærer risiko for at masser ikke er rene og at tungmetaller eller andre miljøgifter spres til områder uten slike forurensninger. Det er derfor behov for at det stilles strengere krav til masser fra flere hold, også de som skal motta jord- og steinmasser de forventer at ikke er forurensset. Det finnes også eksempler på at masser som noen regner som rene, likevel inneholder både plast og annet avfall.

Krav om søknad etter forurensningsloven – regelverk og hjemmelsgrunnlag

Tidligere har altså de fleste rene massedeponier/-tipper/-utfyllinger blitt behandlet etter bestemmelser i plan- og bygningsloven og annet lovverk, der kommunen er myndighet. Av hensyn til ytre miljø, strammer vi nå inn praksis. Statsforvalteren vil derfor fra nå av kreve at alle aktørene som driver/ vil drive slik virksomhet, i tillegg søker Statsforvalteren om tillatelse etter forurensningsloven.

Dette er i tråd med nye signaler fra Miljødirektoratet de siste årene. Vi viser blant annet til vårt brev av 16. mars 2020, der vi viser til Miljødirektoratets veiledning [M-1243 Mellomlagring og sluttdisponering av jord- og steinmasser som ikke er forurensset](#). Veiledningen klargjør at slike overskuddsmasser fra samferdselsutbygginger og annet anleggsarbeid normalt skal regnes som næringsavfall og dermed må disponeres i tråd med avfallsregelverket. I veiledningen er det informasjon om hva som menes med jord- og steinmasser som ikke er forurensset og hva reglene etter forurensningsloven betyr for disponering av slike masser. Hovedregelen i forurensningsloven § 32 (første ledd) er at den som produserer næringsavfall, skal sørge for at avfallet blir brakt til lovlig



avfallsanlegg eller gjennomgår gjenvinning, slik at det enten opphører å være avfall eller på annen måte kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt.

Jord- og steinmasser som ikke er forurensset, er ofte egnet for gjenvinning som byggeråstoff eller fyllmasser. Bruk av jord- og steinmasser, som er avfall, er gjenvinning dersom massene enten materialgjenvinnes eller erstatter materialer som ellers ville blitt brukt. Gjenvinning reduserer behovet for å utvinne nytt byggeråstoff. Det er derfor en overordnet målsetting å få til økt gjenvinning.

Jord- og steinmasser kan materialgjenvinnes til byggeråstoff ved å bearbeides til et nytt produkt. Da slutter de å være avfall. For eksempel kan sand- og steinmasser brukes som tilslag i produksjon av betong og asfalt. Bruk av jord- og steinmasser som fyllmasser er også gjenvinning dersom massene erstatter materialer som ellers ville blitt skaffet og brukt til formålet. Dette forutsetter at utfyllingstiltaket ville blitt gjennomført uavhengig av tilgangen på overskuddsmasser. For å avgjøre om bruk av jord- og steinmasser som fyllmasser erstatter bruk av andre materialer, er det relevant å se hen til om:

- I. tiltaket er planlagt gjennomført uavhengig av tilgangen på overskuddsmasser,
- II. mengden masser som brukes står i forhold til behovet, og
- III. overskuddsmassene har egenskaper som gjør dem egnet til formålet.

Når gjenvinning ikke er mulig, skal næringsavfall i henhold til forurensningsloven § 32 første ledd leveres til lovlig avfallsanlegg. I all hovedsak regnes avfallsanlegg med tillatelse etter forurensningsloven § 29 jf. § 11 som lovlig avfallsanlegg. Det er åpning for unntak fra hovedregelen i § 32 første ledd, ved at forurensningsmyndigheten kan gi unntak både ved enkeltvedtak (enkeltdisponering) og forskrift. Det er Miljødirektoratet som har denne myndigheten. Gjennom veiledningen M-1243 har de imidlertid gitt en midlertidig generell åpning for annen disponering av jord- og steinmasser som ikke er forurensset, såfremt følgende forutsetninger er oppfylt:

- muligheter for gjenvinning er vurdert,
- disponeringen er avklart etter plan- og bygningsloven, og
- disponeringen skjer på land, og ikke i sjø eller vassdrag

Av veiledningen fra Miljødirektoratet framgår det at tiltakshaver (den som gjennomfører en slik enkeltdisponering) i tillegg skal vurdere om disponeringen av masser fører til fare for forurensning og om det er nødvendig å innhente tillatelse etter forurensningsloven.

Anlegg som mottar og deponerer avfall, må ha tillatelse etter avfallsforskriften kap. 9 om deponering. Deponering av jord- og steinmasser som ikke er forurensset, har hittil vært unntatt dette kravet. Dette er imidlertid ikke i tråd med deponidirektivet i EU. Miljødirektoratet varslet allerede i 2020 at det vil komme endringer i forskriften som innebærer at anlegg som mottar og deponerer jord- og steinmasser som ikke er forurensset også må ha tillatelse etter forurensningsloven.

I påvente av en forskrift, kan Statsforvalteren likevel kreve søknad om tillatelse etter forurensningsloven når virksomheten innebærer fare for forurensning. Her viser vi igjen til veiledningen M-1243, som i hovedsak omhandler enkeltdisponeringer:

- «Mellomlagring og permanent disponering av jord- og steinmasser kan føre til uheldige effekter i nærliggende vannresipienter og på land. Dette gjelder også i tilfeller der massene ikke er forurensset med helse- eller miljøfarlige stoffer. Når disponeringen av masser på denne måten fører til fare for forurensning, kan det være nødvendig med tillatelse etter forurensningsloven § 11.»



Når masser mottas fra ulike eksterne kilder oppstår også behovet for mottakskontroll, for at anleggene ikke skal risikere å motta forurensede masser eller masser som inneholder andre materialer enn jord- og stein, noe som er en hovedårsak til at vi nå strammer inn praksis.

På denne bakgrunnen vil Statsforvalteren også regulere mottak av jord- og steinmasser som ikke er forurenset. Slike mottak vil bli regulert som avfallsmottak etter forurensningsloven § 29, jf. § 11.

Statsforvalteren ser at bruk av overskuddsmasser kan ha gode nytteformål, selv om det ikke dreier seg om gjenvinning etter forurensningsregelverkets definisjon. Vi legger imidlertid til grunn at mengden masser som benyttes må stå i forhold til behovet og at overskuddsmassene har egenskaper som gjør dem egnet til formålet (kriterium II og III for å vurdere om det dreier seg om gjenvinning over). Det er viktig at dette vurderes når det aktuelle tiltaket / den aktuelle virksomheten behandles etter kommunens regelverk. Det er også viktig at tiltaket/virksomheten i den forbindelse vurderes etter naturmangfoldloven. Statsforvalteren vil forutsette at tiltaket skal være avklart i en reguleringsplan eller ha en dispensasjon etter § 19-2, jf. forurensningsloven § 11, 4. ledd.

Søknadsskjema og annen informasjon

Vi har utarbeidet vedlagte søknadsskjema for å gjøre det enklest mulig for aktørene å sende inn søknad. Søknadsskjemaet er tilgjengelig fra våre nettsider (<https://www.statsforvalteren.no/nb/innlandet/skjema-og-tjenester/>). Vi vil også legge ut nærmere informasjon på våre temasider.

Vi ber om at kommunene bidrar til å gjøre dette kjent.

Kommunene har selv en viktig rolle både som myndighet og tiltakshaver

Kommunene er sentrale i å bidra til riktig disponering av masser, både som myndighet for bygge- og gravetiltak i forurenset grunn etter forurensningsforskriften kap. 2 og som tiltakshaver i egne bygge- og anleggsprosjekter.

Myndighet for bygge- og gravearbeider i forurenset grunn

Gravemasser kan være forurenset av aktiviteter som har foregått på stedet tidligere. Dersom det er mistanke om at det kan være forurensninger i grunnen der det er planlagt et bygge- eller graveprosjekt, skal kravene i forurensningsforskriften kap. 2 følges. Kommunen er myndighet, men det er i utgangspunktet tiltakshaver som skal vurdere om det er grunn til å tro at grunnen kan være forurenset og gjøre nærmere undersøkelser. Det er imidlertid også viktig at kommunene følger med og har rutiner for nødvendig dialog mellom de som jobber med byggesak og de som har ansvar for å ivareta myndigheten etter forurensningsforskriften kap. 2, slik at saker der tiltakshaver selv ikke følger opp sine forpliktelser likevel fanges opp av kommunen. Dersom bygge- og gravetiltak på forurenset grunn ikke følges opp på denne måten, er det fare for at masser blir levert som «rene». Så snart et bygge- og gravetiltak er gjennomført, skal kommunen få en sluttrapport som blant annet dokumenterer at forurensede masser er håndtert og disponert på rett måte. Det er viktig at kommunene etterspør sluttrapporter.

Forurensede masser fra slike bygge- og gravearbeider som ikke kan gjenbrukes innenfor tiltaksområdet, skal leveres til godkjent avfallsmottak med tillatelse til å ta imot forurensede masser fra Statsforvalteren. Eventuell mellomlagring utenfor tiltaksområdet krever særskilt tillatelse fra Statsforvalteren. Kommunene har ikke anledning til å åpne opp for at andre skal kunne motta lettere forurensede masser.

Når kommunen selv er tiltakshaver

I tillegg til å være myndighet etter blant annet plan- og bygningsloven og forurensningsforskriften kap. 2, er kommunen ofte selv en tiltakshaver i bygge- og anleggsprosjekter. Det er viktig at kommunen stiller tydelige krav i sine anbudsdokumenter til hvordan entreprenørene både skal håndtere masser og dokumentere hvordan overskuddsmasser er disponert.

Med hilsen

Tore Pedersen (e.f.)
avdelingsdirektør

Line Andersen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Søknadsskjema for mottak og deponering av jord- og steinmasser
- 2 M-1243 Mellomlagring og sluttdisponering av jord- og steinmasser som ikke er forurenset
- 3 M-982 Håndtering av løsmasser med fremmede skadelige plantearter

Kopi til:

NYE VEIER AS AVD E6 MJØSREGIONEN	Vangsvegen 73	2317	HAMAR
HÆHRE ENTREPRENØR AS	Postboks 279	1301	SANDVIKA
STATENS VEGVESEN	Postboks 1010 Nordre Ål	2605	LILLEHAMMER
BANE NOR SF	Postboks 4350	2308	HAMAR
NYE VEIER AS AVD PROSJEKTKONTOR	Kirkegata 72	2609	LILLEHAMMER
LILLEHAMMER			
VEIDEKKE INDUSTRI AS	Postboks 508 Skøyen	0214	OSLO
PEAB AS	Postboks 143	1325	LYSAKER
MASKINENTREPRENØRENE FORBUND REGION ØST	Postboks 44	2301	HAMAR
Innlandet fylkeskommune	Pb. 4404	2325	HAMAR
VEIDEKKE ENTREPRENØR AS	Postboks 506 Skøyen	0214	OSLO
PEAB ANLEGG AS	Postboks 143	1325	LYSAKER
GJERDALEN ENTREPRENØR AS	Hovemovegen 80	2624	LILLEHAMMER

Mottakerliste:

Vågå kommune	Edvard Storms veg 2	2680	VÅGÅ
Engerdal kommune	Engerdalsveien 1794	2440	ENGERDAL
Åsnes kommune	Rådhusgata 1	2270	FLISA
Elverum kommune	Postboks 403	2418	ELVERUM
Lom kommune	Midtgard	2686	LOM
Skjåk kommune	Moavegen 30	2690	SKJÅK
Gausdal kommune	Vestringsvegen 8	2651	ØSTRE GAUSDAL
Gran kommune	Rådhusvegen 39	2770	JAREN
Alvdal kommune	Gjelen 3	2560	ALVDAL



Stange kommune	Postboks 214	2336	STANGE
Tynset kommune	Torvg. 1	2500	TYNSET
Lesja kommune	Postboks 53	2665	LESJA
Nordre Land kommune	Postboks 173	2882	DOKKA
Tolga kommune	Kommunehuset	2540	TOLGA
Grue kommune	Pb 94	2261	KIRKENÆR
Nord-Fron kommune	Nedregate 50	2640	VINSTRÅ
Løten kommune	Pb 113	2341	LØTEN
Os kommune	Rytrøa 14	2550	OS I ØSTERDALEN
Lillehammer kommune	Postboks 986	2626	LILLEHAMMER
Gjøvik kommune	Postboks 630	2810	GJØVIK
Vestre Slidre kommune	Slidrevegen 16	2966	SLIDRE
Østre Toten kommune	Postboks 24	2851	LENA
Ringebu kommune	Hanstadgate 4	2630	RINGEBU
Folldal kommune	Gruvvegen 1	2580	FOLLDAL
Stor-Elvdal kommune	Postboks 85	2481	KOPPANG
Eidskog kommune	Pb 94	2230	SKOTTERUD
Øyer kommune	Kongsvegen 325	2636	ØYER
Øystre Slidre kommune	Bygdinvegen 1989	2940	HEGGENES
Rendalen kommune	Hanestadveien 1	2485	RENDALEN
Trysil kommune	Pb 200	2421	TRYSIL
Søndre Land kommune	Hovsbakken 1	2860	HOV
Nord-Odal kommune	Herredsv. 2	2120	SAGSTUA
Kongsvinger kommune	Postboks 900	2226	KONGSVINGER
Ringsaker kommune	Pb 13	2381	BRUMUNDDAL
Sel kommune	Botten Hansens gate 9	2670	OTTA
Sør-Aurdal kommune	Tingvollbakkin 15	2930	BAGN
Dovre kommune	Kongsvegen 4	2662	DOVRE
Etne kommune	Kyrkjevegen 10, Bruflat	2890	ETNE
Sør-Odal kommune	Øgardsvegen 2	2100	SKARNES
Vestre Toten kommune	Postboks 84	2831	RAUFOSS
Våler kommune	Sentralgården	2436	VÅLER I SOLØR
Åmot kommune	Torget 1	2450	RENA
Hamar kommune	Postboks 4063	2306	HAMAR
Nord-Aurdal kommune	Postboks 143	2901	FAGERNES
Vang kommune	Tyinvegen 5161	2975	VANG I VALDRES
Sør-Fron kommune	Kommunevegen 1	2647	SØR-FRON