

Pro Invenia as er engasjert av MEF Trøndelag, for å utarbeide en rapport som beskriver de utfordringene anleggsbransjen møter innenfor dagens regelverk, og skissere mulige løsninger.




# Disponering av rene overskuddsmasser

Utfordringer og muligheter

Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm




|   |  |              |   |
|---|--|--------------|---|
| <b>Disponering av rene<br/>overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b>                        |              |  |
|   | <i>Dato:</i> 10. oktober 2019                            |              |   |
|   | <i>Ref.:</i> Pro Invenia Eiendom                         |              |   |
| <i>Firma:</i> MEF Trøndelag                     |  |              |   |
| <i>Deres ref.:</i> Øyvind Bergset               | <i>Vår ref.:</i> Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 1 av 14 |   |

## Oppdrag

Pro Invenia as er engasjert av MEF Trøndelag, for å utarbeide en rapport som beskriver de utfordringene anleggsbransjen møter innenfor dagens regelverk, og skissere mulige løsninger.

## Innholdsfortegnelse

|  |    |
|--|----|
| 1. Innledning .....  | 2  |
| 1.1 Bakgrunn .....   | 2  |
| 1.2 Om Pro Invenia .....   | 2  |
| 1.3 Rapportens tema, definisjoner og avgrensning .....             | 2  |
| 2. Utfordringer innenfor dagens regelverk.....                     | 3  |
| 2.1 Anleggsbransjens beskrivelse av utfordringene .....            | 3  |
| 2.2 Konsulentens beskrivelse av utfordringene .....                | 5  |
| 2.2.1 Oversikt over de mest sentrale bestemmelsene .....           | 5  |
| 2.2.2 Fragmentert regelverk og begrepsforvirring.....              | 6  |
| 2.2.3 Plan- og bygningsloven som Nei-lov, ikke Ja-lov.....         | 7  |
| 2.2.4 Overordnet plan og dispensasjons-veldet.....                 | 8  |
| 2.2.5 Forurensningsloven - nok et lovverk å forholde seg til.....  | 9  |
| 3. Forslag til løsninger .....                                     | 11 |
| 3.1 Behov for gjennomgang av regelverket for masseoppfylling ..... | 11 |
| 3.2 Masseinntak – med hjemmel i reguleringsplan.....               | 11 |
| 3.3 Masseoppfylling – med tillatelse i byggesak .....              | 11 |
| 3.4 Skog- og landbrukstiltak – ny forskrift .....                  | 12 |
| 3.4.1 Forskrift om tiltak i skog- og landbruket .....              | 12 |
| 3.4.2 Myndighet og saksbehandling.....                             | 12 |
| 3.4.3 Omfang – størrelse og varighet.....                          | 13 |
| 3.4.4 Ansvar .....   | 13 |
| 3.4.5 Forholdet til andre lover .....                              | 13 |
| 4. Oppsummering .....  | 14 |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <b>Disponering av rene<br/>overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b>                        |  |
|   | <i>Dato:</i> 10. oktober 2019                            |   |
| <i>Ref.:</i> Pro Invenia Eiendom                |  |   |
| <i>Firma:</i> MEF Trøndelag                     |  |   |
| <i>Deres ref.:</i> Øyvind Bergset               | <i>Vår ref.:</i> Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 2 av 14  |

## 1. Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Maskinentreprenørenes Forbund (MEF) jobber for å fremme interessene til sine 2.200 medlemsbedrifter, som sysselsetter ca. 38.000 årsverk og omsetter for ca. 80 mrd. per år.

Et viktig tema for mange av medlemmene rundt om i landet er mangelen på masseuttak, og de utfordringene dette skaper for anleggsbransjen.

MEF Trøndelag har siden 2012 jobbet aktivt med å bedre rammevilkårene for masseuttak i Trøndelag generelt, og Trondheimsregionen spesielt.

### 1.2 Om Pro Invenia


Pro Invenia er et rådgivende konsulentselskap, med en eiendomsavdeling som har spesialisert seg i å bistå anleggsbransjen med å skaffe nødvendige rettigheter og tillatelser for gjennomføring av prosjekter og tiltak. Et tverrfaglig team bistår små og store entreprenører med bl.a. reguleringsplaner, byggesøknader, konsesjonssøknader, driftsplaner samt grunneieravtaler og myndighetskontakt. Vi har hovedkontor i Trondheim med avdelinger i Bergen og Oslo, og jobber daglig i skjæringspunktet mellom anleggsbransjen og byråkratiet.

### 1.3 Rapportens tema, definisjoner og avgrensning

Tema for rapporten er utfordringer innenfor dagens regelverk, og mulige løsninger, ved disponering av rene overskuddsmasser.

Rapportens tema og avgrensning legger til grunn følgende definisjoner:

- «*Rene overskuddsmasser*» er naturlige jord- og steinmasser som kommer fra områder uten forurensende virksomhet, og som ikke skal gjenbrukes på samme lokasjon som de er gravd opp. Det blir overskuddsmasse når det ikke oppnås massebalanse i prosjektet.
- «*Disponering*» omfatter varig lagring (deponering) og gjenvinning. Rapporten har hovedfokus på varig lagring, men gjenvinning omtales også der det hører naturlig med i sammenhengen.
- Begrepet «*masseoppfylling*» brukes om alle tiltak som omfatter disponering av rene overskuddsmasser.
- Begrepet «*masseuttak*» omfatter tiltak som kan ha både varig lagring, gjenvinning og mellomlagring.
- Begrepet «*massedeponi*» viser til en masseoppfylling for varig lagring av rene overskuddsmasser.

|   |                                   |   |   |
|---|-----------------------------------|---|---|
| <b>Disponering av rene<br/>overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b> |   |  |
|   | Dato:                             | 10. oktober 2019                        |   |
| Firma: MEF Trøndelag                            | Ref.:                             | Pro Invenia Eiendom                     |   |
| Deres ref.: Øyvind Bergset                      | Vår ref.:                         | Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 3 av 14  |

I oppdrag og tema for denne rapporten inngår ikke en redegjørelse i dybden for gjeldende regelverk. Det er gitt en summarisk oversikt over de mest sentrale reglene under pkt. 2.2.1, men det forutsettes at leseren gjør seg kjent med de aktuelle lover, forskrifter og bestemmelser fra andre kilder, når det er behov for det.

Temaet er begrenset mot problemstillinger omkring forurensede masser og farlig avfall.

Mottakskontroll og avvikshåndtering er et viktig tema som MEF jobber aktivt med. Krav om at det etableres gode rutiner for oppfølging, er bransjen generelt positive til. Denne rapporten behandler ikke mottakskontroll som et eget tema, men MEF kan kontaktes for ytterligere informasjon om dette arbeidet.


## 2. Utfordringer innenfor dagens regelverk

**Prognosesenteret anslår at det skal gjennomføres  
anleggsinvesteringer til en samlet verdi av  
ca. 106 mrd. i 2019 og ca. 119 mrd. i 2020.**

### 2.1 Anleggsbransjens beskrivelse av utfordringene

Det gjøres store anleggsinvesteringer i Norge, som medfører et tilsvarende stort behov for løsninger for å disponere overskuddsmasse. Tilbakemeldingene fra både små og store entreprenører er, at det i dag er en situasjon hvor det er vanskelig å finne gode løsninger for disponering av rene overskuddsmasser. Noen av utfordringene som beskrives er:

- Kommunene, som planmyndighet, legger til rette for vekst og utvikling, men viser ikke den sammen viljen til å finne løsninger for overskuddsmassene som følger med.
- Den kommunale byggesaksbehandlingen er firkantet og praktiseres tilsynelatende uten rom for konkrete vurderinger og skjønn. Dette resulterer særlig i at mindre tiltak som ønskes gjennomført stopper allerede før forhåndskonferansen, fordi tilbakemeldingen ofte er «Dette tiltaket utløser krav om reguleringsplan». Kostnad og tid tilsier at tiltaket da ikke kan tas videre.
- Det virker å være en misoppfatning i kommunene at man ved å avsette areal for ett eller to store massemtak i kommuneplanens arealdel, og summere opp kapasiteten, har løst behovet for et visst antall år, uten å hensynta transportavstander og miljøregnskap.

|   |  |              |   |
|---|--|--------------|---|
| <b>Disponering av rene<br/>overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b>                        |              |  |
|   | <i>Dato:</i> 10. oktober 2019                            |              |   |
|   | <i>Ref.:</i> Pro Invenia Eiendom                         |              |   |
| <i>Firma:</i> MEF Trøndelag                     |  |              |   |
| <i>Deres ref.:</i> Øyvind Bergset               | <i>Vår ref.:</i> Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 4 av 14 |   |

- Myndighetene har søkelyset på gjenvinning, men de entreprenørene som driver med bearbeiding til nytt byggeråstoff opplever at det i liten grad er noe marked for en del av disse produktene. Produktene er ikke konkurransedyktige, og myndighetene har ikke noe særlig fokus på å bidra til å skape en etterspørsel med myndighetsstyrte insentiver.
- «Deponi» har blitt et utskjelt begrep, og representerer et tiltak som det er politisk uvilje mot. Noen enkelttiltak engasjerer naboer og pressgrupper i stor stil, og får store negative overskrifter i media, uten at noen tar til orde for at deponering av overskuddsmasser er et nødvendig resultat av utviklingen.
- Tiltak på LNFR-arealer, som har som målsetning å tilføre ny eller forbedret dyrkamark, var det tidligere mulig å få til, i samarbeid med den kommunale landbruksmyndigheten. I dag går saken til plan- og bygningsmyndigheten, og krav om reguleringsplan stopper ofte tiltaket. Hvis bonden selv møter opp på landbrukskontoret derimot, og vil gjøre tilsvarende tiltak, ser det ofte ut som at løsningene for behandling utenfor plan- og bygningsloven finnes.

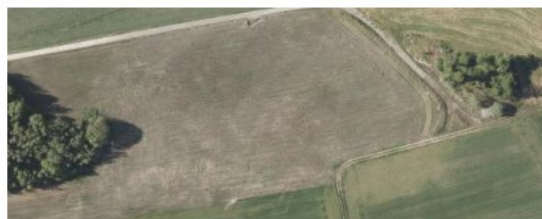
Konsekvensene av alle disse utfordringene er at det etableres få og store massedeponi, som gir økte transportavstander, som igjen medfører økt forurensning og veislitasje. Det blir også uforholdsmessig stor belastning på lokalveinettet nært de store massedeponiene, som igjen skaper misfornøyde naboer, klager og negativ omtale.

#### Eksempel på tiltak med disponering av overskuddsmasser i landbruket i Stjørdal kommune.


- 50.000 m<sup>3</sup> fjell tatt ut.
- Overskuddsmasser fra anleggsprosjekter i nærområdet ble fylt inn.
- Resultatet ble 9 daa. ny dyrkamark og forbedret arrondering.

Tiltaket ble satt i gang etter dialog med den lokale landbruksmyndigheten og byggesak.

Ut fra erfaring fra lignende saker de siste par år ville det samme tiltaket i dag, trolig ikke blitt noe av, pga. krav til reguleringsplan.



2015 – 2 år etter ferdigstillelse


|   |   |              |   |
|---|---|--------------|---|
| <b>Disponering av rene overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b>                 |              |  |
|   | Dato: 10. oktober 2019                            |              |   |
|   | Ref.: Pro Invenia Eiendom                         |              |   |
| Firma: MEF Trøndelag                        |   |              |   |
| Deres ref.: Øyvind Bergset                  | Vår ref.: Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 5 av 14 |   |

## 2.2 Konsulentens beskrivelse av utfordringene

### 2.2.1 Oversikt over de mest sentrale bestemmelsene

Tiltak for disponering av rene overskuddsmasser reguleres av en rekke lover og forskrifter. I de fleste tilfellene kommer flere av disse regelverkene til anvendelse på hvert prosjekt:

- Plan- og bygningsloven (plbl.) § 20-1 bokstav k «vesentlig terrenginngrep» jf. forskrift om byggesak § 4-1 bokstav e pkt. 7 angir når det er krav til byggesøknad ved terrengendringer. Mest relevant for tema i rapporten: Ved endring av det opprinnelige terreng over 3 m i spredtbygd strøk og over 1,5 m i tettbygd strøk.
- Plbl. kap. 12 omhandler når det er krav til å utarbeide reguleringsplan. § 12-1 angir vurderingsstandarden «kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn» som utløser for krav til reguleringsplan.
- Plbl. kap. 19 gjelder søknad om dispensasjon, og utløses ved tiltak som ikke er i tråd med reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel. Det kan innvilges midlertidig eller varig dispensasjon, med eller uten vilkår, etter «grunnlagt søknad» jf. §§ 19-1 og 19-2. Vurderingskriteriene er jf. § 19-2 at «fordelene med å gi dispensasjon [skal] være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering». Det skal med andre ord ikke innvilges dispensasjon uten videre.
- Forskrift om konsekvensutredninger § 8 jf. vedlegg II pkt. 11 bokstav k sier at det ved etablering av «deponier for masse på land og i sjø større enn 50 dekar eller 50.000 m<sup>3</sup> masse» skal vurderes om det utløses krav til konsekvensutredning. Vurderingsstandarden er om planen «kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn» jf. kriteriene i § 10.
- Jordloven § 9 krever søknad og tillatelse til omdisponering for tiltak på dyrka eller dyrkbar mark.
- Forurensingsforskriften kap. 4 gjelder planeringsfelt i landbruket, hvor det på tiltak over 1 daa. er krav om enkel søknad til kommunen, for å avgjøre om regelverket kommer til anvendelse. Hvis ja, utarbeides det en plan for tiltaket i samsvar med «Tekniske retningslinjer for anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt» (vedtatt av Landbruksdepartementet april 1989), som godkjennes av kommunen.
- Forskrift om nydyrking regulerer fulldyrking og overflatedyrking av udyrka mark eller gjenoppdyrking av jordbruksareal som har vært udyrka i over 30 år. Tiltaket må vurderes etter naturmangfoldloven, kulturminneloven og kravet til vegetasjonssoner mot vassdrag. Det er eget søknadsskjema for nydyrking og søknader behandles av landbruksforvaltningen i kommunen.

|   |   |              |   |
|---|---|--------------|---|
| <b>Disponering av rene<br/>overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b>                 |              |  |
|   | Dato: 10. oktober 2019                            |              |   |
|   | Ref.: Pro Invenia Eiendom                         |              |   |
| Firma: MEF Trøndelag                            |   |              |   |
| Deres ref.: Øyvind Bergset                      | Vår ref.: Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 6 av 14 |   |

- Forskrift om konsekvensutredninger gjelder også ved tiltak iht. nydyrkingsforskriften. Jf. konsekvensutredningsforskriften § 8 jf. vedlegg II pkt. 1 bokstav b ved «nydyrking på mer enn 50 dekar» skal det vurderes om det utløses krav til konsekvensutredning. Vurderingsstandarden er om planen «kan får vesentlige virkninger for miljø eller samfunn» jf. kriteriene i § 10. Vilkårene kan også anses som innfridd ved mindre enn 50 daa.
- Forurensingsloven (forurl.) § 27 a annet ledd definerer overskuddsmasser i forbindelse med bygge- og anleggsprosjekter som næringsavfall. Dette utløser krav til godkjenning som «lovlig avfallsanlegg» jf. forurl. § 29 jf. § 11 for massemtak som skal ta imot rene overskuddsmasser over tid fra ulike prosjekter. Både mellomlagring og deponering omfattes av regelverket. Myndigheten er tillagt Fylkesmannen.
- Forurl. § 32 1. ledd sier at den som produserer næringsavfall har ansvar for å bringe det til «lovlig avfallsanlegg» jf. § 11 eller sørge for gjenvinning. Forurl. § 32 2. ledd åpner for at det kan søkes om å få innvilget unntak fra kravet i 1. ledd. Unntak skal bare innvilges i «særlige tilfeller», og praksis på området er restriktiv. Myndigheten er tillagt Miljødirektoratet.

### 2.2.2 Fragmentert regelverk og begrepsforvirring


Saksgangen for et større massemtak vil som regel omfatte utarbeidelse av reguleringsplan med konsekvensutredning og påfølgende byggesak jf. plbl., pluss godkjenning som lovlig avfallsanlegg jf. forurl. § 11. I tillegg er gjerne massemtaket i strid med formålet i overordnet plan, slik at man kan få beskjed om å vente til neste rullering av kommuneplanens arealdel, som kan være flere år frem i tid. I de fleste tilfellene er det også nødvendig å jobbe opp mot politikerne for å skaffe politisk støtte og flertall til sitt prosjekt.

Det er flere utfordringer ved at regelverket er så fragmentert:

- Vanskelig for tiltakshaver og grunneier å tilegne seg kunnskap om regelverket.
- Den grunnleggende forståelsen av reglene blir svak, og etterlevelsen deretter.
- Det er svært ressurskrevende å utarbeide alle nødvendige søknader, og ikke minst ressurskrevende for de ulike myndighetene å behandle disse.

Innenfor de ulike regelverkene, og hos de ulike myndighetene, tillegger man visse begreper ulik mening.

- I anleggsbransjen omtaler man tradisjonelt et massemtak for varig lagring av rene overskuddsmasser for et «deponi». Dette begrepet brukes også ofte i regulerings- og byggesaksprosessen, uten at det byr på misforståelser. Når Fylkesmannen eller Miljødirektoratet kommer inn i saken er deponiet et avfallsanlegg jf. avfallsforskriften kap. 9, som per i dag ikke gjelder for de deponier som omtales i denne rapporten. «Deponiet» må da omtales som et *lovlig avfallsanlegg med tillatelse etter forurensl. § 29 jf. § 11.*

|   |                                   |   |   |
|---|-----------------------------------|---|---|
| <b>Disponering av rene overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b> |   |  |
|   | Dato:                             | 10. oktober 2019                        |   |
|   | Ref.:                             | Pro Invenia Eiendom                     |   |
| Firma: MEF Trøndelag                        |                                   |   |   |
| Deres ref.: Øyvind Bergset                  | Vår ref.:                         | Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 7 av 14  |

- Det har frem til nylig vært vanlig å snakke om «rene masser» både i anleggsbransjen og i kommunene, men Miljødirektoratet omtaler det nå som *jord- og steinmasser som ikke er forurenset, og som normalt vil være å anse som næringsavfall* (Faktaark M-1243I2018).

Resultatet er at deponiet nå er et avfallsanlegg, og de rene overskuddsmassene har blitt avfall. Man kan jo tenke seg at naboen som mottar varsel om tiltak ikke blir mindre skeptisk og skremt, nå når det er et avfallsmottak som skal etableres på innmarkbeitet på nabogården.

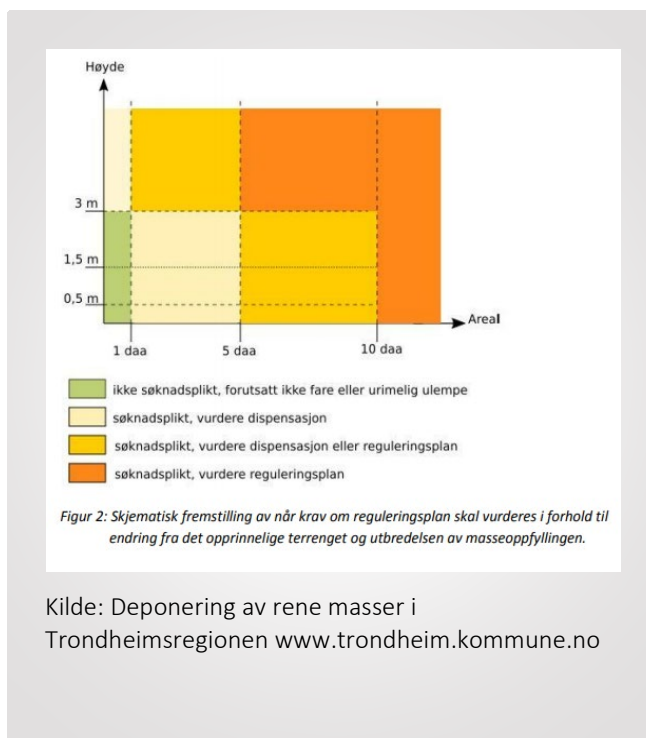
I et allerede fragmentert regelverk blir det ikke enklere for tiltakshaver å ha dialog med de ulike myndighetene når man ikke snakker samme språk.

### 2.2.3 Plan- og bygningsloven som Nei-lov, ikke Ja-lov


De siste årene har det vært politisk fokus på å gjøre det enklere og billigere for vanlige folk å sette i gang byggetiltak. Dette understrekes ved at plbl. omtales som en ja-lov. For de tiltakene som er tema i denne rapporten opplever vi plbl. mer som en nei-lov. Det er flere grunner til at vi, basert på vår erfaring, mener dette:

- Den kommunale byggesaks- og planmyndigheten utøver i liten grad skjønn, slik plbl. legger til grunn, og vurdering av vesentlighetskriteriet for plankravet jf. kap. 12 oppfattes ikke som reell.

Som et eksempel har man i Trondheimsregionen jobbet for å samordne kommunenes håndtering av regelverket, for å tilstrebe likebehandling. Noe som i utgangspunktet er positivt. Man sier at det er rom for skjønnsutøvelse innenfor regelverket, og at det er ønskelig med en felles forståelse og praksis. I «Deponering av rene masser i Trondheimsregionen» (rev. 10.9.19) har man utarbeidet en figur, som ut fra parameterne Høyde (meter) og Areal (dekar), angir «når krav om reguleringsplan skal vurderes».





|   |   |              |   |
|---|---|--------------|---|
| <b>Disponering av rene<br/>overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b>                 |              |  |
|   | Dato: 10. oktober 2019                            |              |   |
|   | Ref.: Pro Invenia Eiendom                         |              |   |
| Firma: MEF Trøndelag                            |   |              |   |
| Deres ref.: Øyvind Bergset                      | Vår ref.: Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 8 av 14 |   |

I praksis kan dette bli en begrensning av skjønnsutøvelsen. Ettersom målet med veiledningen er likebehandling, vil vi tro at det oppleves som at det skal ekstra mye til for å gå ut over disse føringene. Hvis dette blir en begrensning av skjønnet innenfor kommunene i Trondheimsregionen, kan det bli desto større kontrast til skjønnsutøvelsen i kommunene utenfor samarbeidet og ellers i landet.

- På den andre siden opplever vi at det er ulik terskel for hva som er mulig å få tillatelse til innenfor regelverket i ulike kommuner.

Det er for eksempel ulik oppfatning omkring praktiseringen av regelverket for planeringsfelt (forurensingsforskriften kap. 4). Vi har fått aksept for å anlegge planeringsfelt med tilkjørt masse på store arealer, vi har fått avslag med begrunnelse i at bestemmelsene ikke omfatter tilkjørt masse, og vi har fått tilbakemelding om at retningslinjene som forskriften viser til er så gammel, at dette regelverket ikke er gyldig lenger.

- De mulighetene til forenklet saksbehandling som finnes innenfor dagens regelverk blir ikke alltid brukt.


Et konkret eksempel er pbl. § 12-15, som åpner opp for felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknad. Vi har opplevd å få avslag på forespørsel om å benytte § 12-15, uten at det gis noen konkret begrunnelse for hvorfor dette ikke er «hensiktsmessig».

#### **2.2.4 Overordnet plan og dispensasjons-veldet**

Som allerede nevnt er det mest vanlige utgangspunktet for arbeidsprosessen mot et nytt masseinntak at det er i strid med formålet i overordnet plan. Typisk er det arealer som er avsatt til LNFR i kommuneplanens arealdel (KPA), hvor man ser potensialet for å deponere masser, og deretter tilbakeføre til forbedret LNFR. Det blir da nødvendig med en dispensasjon fra formålet ved mindre saker, eller politisk flertall for å sette i gang en reguleringsplanprosess for de større masseinntakene. Hvis ingen av disse fører frem må man vente på rullering av KPA, og spille inn sitt forslag da.

Rullering av KPA er en stor og tung prosess, som naturlig nok bare gjennomføres med mange års mellomrom. Det er gjerne et vindu på en 2-3 måneder for å komme med innspill til kommunens arbeid, og så leder prosessene frem mot et endelig vedtak, alt fra 1 til 3 år frem i tid.

Det er krevende å planlegge for overskuddsmassene så langt frem i tid. Man ender derfor opp med et stort antall søknader om dispensasjon, for å få til noe. Dette er ressurskrevende, både for søker og den kommunale forvaltningen. Etter forvaltningens behandling og høring blir saken oversendt politikerne for avgjørelse. Sakene er ofte omfattende, med mange dokumenter, og i løpet av noen

|   |  |   |
|---|--|---|
| <b>Disponering av rene<br/>overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b>                        |  |
|   | <i>Dato:</i> 10. oktober 2019                            |   |
|   | <i>Ref.:</i> Pro Invenia Eiendom                         |   |
| <i>Firma:</i> MEF Trøndelag                     |  |   |
| <i>Deres ref.:</i> Øyvind Bergset               | <i>Vår ref.:</i> Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 9 av 14  |

dager skal travle politikere sette seg inn i det, og ta sin beslutning. Det er bra at det finnes en åpning for dispensasjon, men det er lite forutsigbart hva utfallet blir.

### **2.2.5 Forurensningsloven - nok et lovverk å forholde seg til**


Nå i 2019 har praktiseringen av regelverket i forurensningsloven blitt innskjerpet. Lovverket er ikke nytt, men et faktaark fra Miljødirektoratet (M-1243/2018) kom på slutten av 2018, presiserer at rene overskuddsmasser er næringsavfall, og at reglene i forurl. og forurensningsforskriften dermed kommer til anvendelse. Det er nok et lovverk og flere søknader å forholde seg til.

Den største utfordringen ved dette ser ut til å være tid og kostnad:

- Det krever ytterligere ressurser for å utarbeide søknader og utredninger, for å innhente de påkrevde utredningene og søke om godkjenning eller unntak. Forurensningsmyndigheten etterspør en stor mengde informasjon.
- Behandlingstiden ser så langt ut til å være lang. Som eksempel erfarer vi at en søknad om godkjenning av gjenvinningsanlegg har fått en estimert behandlingstid hos Fylkesmannen på 7-8 mnd.
- Det er et krav at man ikke sender søknad før anlegget har gyldig vedtak for drift iht. plbl., typisk at reguleringsplan er endelig vedtatt. Behandlingstiden hos Fylkesmannen kommer derfor i tillegg til reguleringsplanprosessen. Det åpnes ikke for noen parallell behandling, selv om det meste av informasjonen i søknaden fremgår, eller kunne fremgått, av reguleringsprosessen. Det er også høring i både planprosessen og ved søknad til Fylkesmannen. Fylkesmannen er også høringspart i planprosessen.
- I et møte for bransjen arrangert av MEF Trøndelag våren 2019 orienterte Fylkesmannen i Trøndelag om at alle massemtak som er i drift per i dag skal søke om godkjenning jf. forurenl. § 29 jf. § 11. Det er grunn til å tro at dette vil belaste saksbehandlingstiden ytterligere.

En vedtatt endring i Deponidirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/850 om endring av direktiv 1999/31/EF om deponering av avfall) må antas å innskjerpe kravet til søknadsprosessen ytterligere. Deponidirektivet hadde tidligere et unntak for deponering av ren jord, iht. avfallsforskriften kap. 9 § 9-2 bokstav b. Unntaket er nå opphevet i Deponidirektivet, og en oppdatering av avfallsforskriften er forventet å komme.

At avfallsforskriften kap. 9 vil gjelde for mottak av rene overskuddsmasser innebærer bl.a. krav til en mer omfattende dokumentasjon og redegjørelse ved søknad om godkjenning jf. forurl., skjerpet krav til mottakskontroll, krav til finansiell garanti/sikkerhetsstillelse, som minimum årlig rapportering av tilkjørte masser og sluttinspeksjon av forurensningsmyndigheten.

|   |  |   |
|---|--|---|
| <b>Disponering av rene<br/>overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b>                        |  |
|   | <i>Dato:</i> 10. oktober 2019                            |   |
| <i>Firma:</i> MEF Trøndelag                     | <i>Ref.:</i> Pro Invenia Eiendom                         |   |
| <i>Deres ref.:</i> Øyvind Bergset               | <i>Vår ref.:</i> Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 10 av 14   |

### 2.2.6 Gjenvinning og tiltak i landbruket

Rene overskuddsmasser er i utgangspunktet godt egnet for gjenbruk, typisk som fyllmasse. Men at å bruke massene til oppfylling er ikke nødvendigvis «gjenvinning» i forurl. forstand.

Som gjenvinning anses jf. forurl. § 27a 4. ledd ethvert tiltak der hovedresultatet er at overskuddsmasse (avfall) enten kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt, eller at avfall har blitt forberedt til dette (materialgjenvinning).


En forutsetning for at overskuddsmasser som brukes som fyllmasse skal regnes som gjenvinning er bl.a. at det aktuelle tiltaket er planlagt og vil bli gjennomført uavhengig av tilgangen på masser. De rene overskuddsmassene er tradisjonelt et viktig tilskudd til jordforbedrende tiltak og nydyrking i landbruket. Landbrukssektoren er kostnadmessig ikke i stand til å gjennomføre slike tiltak dersom massene skal kjøpes inn, og tiltaket ville ikke blitt gjennomført uten at entreprenøren tar kontakt og tilbyr masser. Dette er altså ikke gjenvinning i forurl. forstand.

Slik regelverket forklares i Faktaark (M-1243 | 2018) skal det i slike tilfeller søkes Miljødirektoratet om unntak jf. forurl. § 32 2. ledd. Praksis omtales som restriktiv, og det krever en søknad hvor det etterspørres en forholdsvis omfattende analyse av andre muligheter for gjenvinning eller transport til lovlig avfallsanlegg. Det kreves ytterligere tid og ressurser til dette.

Tiltakene i landbruket er et viktig bidrag til både å forbedre og skape ny dyrkamark. Det er en bred enighet om at dette er ønskelig og bra både for rammevilkårene i landbruket og ut fra miljøhensyn. Da lurer man på om det virkelig kan være tenkt at lovverket skal ha denne virkningen.



*Havreåker i bra vekst i første driftsår etter avsluttet tiltak i Stjørdal kommune.*

|   |   |               |   |
|---|---|---------------|---|
| <b>Disponering av rene<br/>overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b>                 |               |  |
|   | Dato: 10. oktober 2019                            |               |   |
|   | Ref.: Pro Invenia Eiendom                         |               |   |
| Firma: MEF Trøndelag                            |   |               |   |
| Deres ref.: Øyvind Bergset                      | Vår ref.: Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 11 av 14 |   |

### 3. Forslag til løsninger

#### 3.1 Behov for gjennomgang av regelverket for masseoppfylling

Behovet for gode løsninger for disponering av overskuddsmasse fra bygge- og anleggsbransjen er udiskutabel. Samfunnsutvikling og vekst skaper overskuddsmasse, som må håndteres.

Det er bred enighet om at miljøregnskap er en viktig faktor. Ut fra det, jo kortere transportavstand, jo bedre.

Tid og økonomi i prosjektene er også en forutsetning, for at de skal kunne gjennomføres. Når tillatelsesveldet blir for omfattende stopper det opp pga. for langvarige prosesser og manglende lønnsomhet.

Vi mener at det er nødvendig med en bred og grundig gjennomgang av dagens regelverk, for å gi tilgang til flere lønnsomme løsninger for disponering av rene overskuddsmasser. Noen viktige fokusområder i dette arbeidet bør være:

- Å sørge for at de mulighetene som finnes innenfor dagens regelverk brukes.
- Finne mulighet for forenklete og parallelle prosesser innenfor saksbehandlingen.
- Vurderer behovet for en særlovgivning for tiltak i land- og skogbruket.


Videre følger våre konkrete forslag til løsninger, delt opp i masseinntak med hjemmel i reguleringsplan, masseoppfylling med tillatelse i byggesak og skog- og landbrukstiltak.

#### 3.2 Masseinntak – med hjemmel i reguleringsplan

- Søknad om godkjenning iht. forurl. tilpasses planprosessen, slik at det ikke er nødvendig å vente til vedtatt plan, for så å vente ytterligere, kanskje opp til ett år på nok en høring og behandling. Fylkesmannen er høringspart i planprosessen, og planarbeidet kan også tilpasses for å imøtese den informasjonen en søknad etter forurl. krever.
- Parallell behandling av plan, byggesak og godkjenning iht. forurl. vil hindre dobbeltarbeid, og korte ned behandlingstid og ressursbruk.

#### 3.3 Masseoppfylling – med tillatelse i byggesak

- Tilstrekkelig med byggesak jf. PLBL. § 20-1 bokstav k «vesentlig terrenginngrep» for masseoppfylling opp til 50 daa. eller 50.000 m<sup>3</sup> (jf. forskrift om konsekvensutredning).
- Ikke nødvendig med dispensasjon dersom arealformålet er det samme før og etter tiltaket.
- Det åpnes for å søke om nye tiltak på samme eiendom/tilstøtende arealer når det er utstedt ferdigattest, uten at totalen av tiltakene nødvendigvis utløser krav om konsekvensutredning.
- Begrensning av fyllingshøyde og tid vurderes for hver sak og settes evt. som vilkår i tillatelsen.

|   |  |                     |   |
|---|--|---------------------|---|
| <b>Disponering av rene overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b>                        |                     |  |
|   | <i>Dato:</i>   | 10. oktober 2019    |   |
|   | <i>Ref.:</i>   | Pro Invenia Eiendom |   |
| <i>Firma:</i> MEF Trøndelag                 |  |                     |   |
| <i>Deres ref.:</i> Øyvind Bergset           | <i>Vår ref.:</i> Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm |                     | Side 12 av 14   |

### 3.4 Skog- og landbrukstiltak – ny forskrift

Innenfor landbruket er de rene overskuddsmassene en ressurs. Det er en ressurs som dagens regelverk ofte gjør det for kostbart og tidkrevende å nyttiggjøre. Vi mener at det ligger et stort potensial i å forenkle søknadsprosessene til disse tiltakene, sette fokus på det skog- og landbruksfaglige, og definere tiltakene som gjenvinning jf. forurl.

Potensialet i de rene overskuddsmassene i skog- og landbruket er:

- Ny dyrkamark - nydyrking
- Forbedring av dyrkamark – jordforbedring
- Forbedring av skogens bonitet – bonitetsforbedring

Det er flere viktige fordeler ved disse tiltakene:

- Flere små tiltak, fremfor få store, betyr drift i kortere tid, mindre belastning på nærområder, naboer og veier.
- Det øker muligheten for å korte ned transportavstandene og vesentlig bedre miljøregnskapet, ved å søke etter egnede områder for tiltak i nærheten av der overskuddsmassen skapes.
- Ny dyrkamark, og forbedret dyrkamark og skog med forbedret bonitet gir et viktig bidrag til miljøregnskapet.

#### 3.4.1 Forskrift om tiltak i skog- og landbruket


Vi foreslår at det utarbeides en ny forskrift med hjemmel i jordloven, «Forskrift om tiltak i skog- og landbruket». Den nye forskriften vil inkorporere og erstatte Nydyrkingsforskriften og Forurensingsforskriften kap. 4 om bakkeplanering, og i tillegg åpne opp for forbedring av dyrkamark og skogsmark. Også andre tiltak innenfor skog- og landbruket kan det være aktuelt å ta med

#### 3.4.2 Myndighet og saksbehandling

Myndigheten til å saksbehandle, gi tillatelse, kontrollere og godkjenne tiltak iht. forskriften legges til den kommunale landbruksmyndigheten.

Det er avgjørende at disse tiltakene hjemles i skog- og landbruksfaglige prinsipper.

- Tiltakshaver og søker kan være grunneier eller den som skal utføre tiltaket (typisk en entreprenør).
- Tillatelse gis på bakgrunn av landbruksfaglig plan for tiltaket, som godkjennes av landbruksmyndigheten.
- Landbruksmyndigheten kan stille vilkår til gjennomføringen i tillatelsen.

|   |   |               |   |
|---|---|---------------|---|
| <b>Disponering av rene<br/>overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b>                 |               |  |
|   | Dato: 10. oktober 2019                            |               |   |
|   | Ref.: Pro Invenia Eiendom                         |               |   |
| Firma: MEF Trøndelag                            |   |               |   |
| Deres ref.: Øyvind Bergset                      | Vår ref.: Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 13 av 14 |   |

- Landbruksmyndigheten gis hjemmel til å utføre kontroll av tiltaket, både ved utførelse og avslutning.
- Landbruksmyndigheten utsteder en «ferdigattest» for tiltaket.

### 3.4.3 Omfang – størrelse og varighet.


- Det settes en begrensning på tiltakets størrelse på 50 daa. (ref. KU-kravet ved nydyrking), men åpnes opp for å gi tillatelse til større tiltak dersom planmyndigheten vurderer tiltaket til ikke å utløse krav om KU.
- Det åpnes for å søke om nye tiltak på samme bruk/teig når det er utstedt “ferdigattest”. For større områder vil det da bli en trinnvis tilbakeføring, og erfaringer fra tiltak 1 kan legges til grunn for godkjenning og vilkår ved tiltak 2 osv.
- Det angis ingen begrensning for fyllingshøyde, da den landbruksfaglige vurderingen vil begrense høyden til det som er formålstjenlig for det aktuelle arealet og moderne drift.
- Tiltaket skal være fullført innen 2 år, men det er mulig å sette kortere frist i vilkår til tillatelsen, dersom vurderingen av tiltaket tilsier at det kan/bør fullføres raskere.

### 3.4.4 Ansvar

- Forutsatt at gårdbrukeren ikke utfører tiltaket selv må det erklæres ansvar som utførende.
- Det kan være aktuelt å kreve ansvarlig prosjekterende, for eksempel dersom det er særlig krevende geotekniske forhold å hensynta.

### 3.4.5 Forholdet til andre lover

- Ikke krav til byggesak jf. plbl. - landbruksmyndigheten er tillagt all myndighet.
- Ikke krav til dispensasjon jf. plbl. - tiltaket defineres som iht. LNFR-formålet.
- Ikke krav til søknad om omdisponering jf. jordloven § 9 - anses som vurdert og innvilget ved at det gis tillatelse til tiltak.
- Ikke krav om godkjenning som “lovlig avfallsanlegg” jf. forurl. § 29 jf. § 11 – tiltakene defineres som gjenvinning av overskuddsmasse.
- Ikke krav om unntak jf. forurl. § 32 2. ledd – gjenvinningen anses å være iht. § 32 1. ledd.

|   |  |   |
|---|--|---|
| <b>Disponering av rene<br/>overskuddsmasser</b> | <b>Utfordringer og muligheter</b>                        |  |
|   | <i>Dato:</i> 10. oktober 2019                            |   |
|   | <i>Ref.:</i> Pro Invenia Eiendom                         |   |
| <i>Firma:</i> MEF Trøndelag                     |  |   |
| <i>Deres ref.:</i> Øyvind Bergset               | <i>Vår ref.:</i> Katharina G. Minsaas / Anne Berit Strøm | Side 14 av 14   |

#### 4. Oppsummering

I arbeidet med denne rapporten baserer vi oss hovedsakelig på innspill fra bransjen og vår egen erfaring fra aktuelle saker i Trøndelagsregionen. Vi går ut ifra at de problemstillingene vi belyser ikke er unike for vårt område, men har overføringsverdi til store deler av landet ellers. Spesielt i regionene rundt de store byene, hvor anleggsvirksomheten er som størst, vil man nok kjenne igjen utfordringene.

Det er ingen tvil om at rapportens tema er svært komplekst, særlig pga. at regelverket er så fragmentert. Det er mange lover, forskrifter og myndigheter å forholde seg til, og det er uoversiktlig for tiltakshaver å orientere seg. Vårt inntrykk er at det også for forvaltningen selv kan være krevende å holde oversikt.

Vi mener ikke at vår fremstilling har alle svarene, men vi håper den kan legges til grunn for videre arbeid med en forenkling av regelverket både på kort og lang sikt. Hvis det kan legges mer ressurser på at partene har målrettet dialog, for å avklare rammene for gode og kortreiste løsninger for disponering av overskuddsmasser, og mindre på å skrive utallige søknader, vente på høringer og behandling, så vil det gi positivt utslag for både samfunnsøkonomi, miljøregnskap og prosjektøkonomi.