

Masseforvaltning i kommunene

Denne veilederen er basert på regional plan for masseforvaltning i Akershus, og ble ferdigstilt av Viken fylkeskommune i 2021. Den skal bidra til felles forståelse av planer og felles håndtering av regelverk for masseforvaltning i Viken (Akershus, Buskerud og Østfold). Veilederen legger størst vekt på saksbehandling og på håndtering av overskuddsmasser.

Dato: 17. februar 2021



Foto: Risto Arnaudov / GettyImages

Innholdsfortegnelse

1 Innledning

1.1 Formålet med veilederen

1.2 Begreper og definisjoner

2 Hovedutfordringer

2.1 Arealkrevende

2.2 Konsekvenser for miljø og samfunn

2.3 Ressursknapphet og overskuddsmasser

2.4 God massehåndtering krever planberedskap

3 Sikring av gode langsiktige løsninger for massehåndtering

3.1 Det kommunale plansystemet

3.2 Det kommunale plansystemet og forholdet til masseforvaltning

4 Uttak av byggeråstoff

4.1 Myndigheter og regelverk

4.2 Utfordringer og muligheter

4.3 Sjekkliste for kommunale saksbehandlere

5 Håndtering av overskuddsmasser

5.1 Bærekraftig masseforvaltning

5.2 Overskuddsmasser som byggeråstoff – kortreist stein

5.3 Myndigheter og regelverk

5.3.1 Krever gjenvinning av overskuddsmasser tillatelse etter forurensningsloven?

5.4 Utfordringer og muligheter ved gjenvinning av overskuddsmasser

5.4.1 Bruk av eksisterende uttaksområder som framtidige mottaksområder

5.5 Forholdet til bestemmelsene om bakkeplanering

5.6 Forurenset grunn – forurensningsforskriftens kapittel 2

5.7 Tilsyn og tiltaksplaner

5.7.1 Tilsyn etter forurensningsforskriften kapittel 2

5.7.2 Tilsyn etter plan- og bygningsloven

5.8 Håndtering av løsmasser med skadelige fremmede organismer

5.9 Ulike løp og saksgang for disponering av overskuddsmasser

5.9.1 Disponering av ikke-forurensede jord- og steinmasser

5.9.2 Disponering av forurensede grave- og overskuddsmasser

5.9.3 Deponier

5.9.4 Massemottak må snart ha tillatelse etter avfallsforskriften

5.10 Sjekkliste for kommunale saksbehandlere

5.10.1 Reguleringsplan

5.10.2 Dispensasjon

5.10.3 Byggesøknad - vurderinger i forhold til størrelse av tiltaket – «vesentlige terrenginngrep»

6 Ivaretagelse av matjord

6.1 Matjordplan som verktøy

7 Utfylling i sjø og vassdrag

7.1 Myndigheter og regelverk

7.2 Sjekkliste for kommunale saksbehandlere

7.2.1 Reguleringsplan

7.2.2 Søknad om mudring, dumping og utfylling i sjø og vassdrag

8 Regelverk oversikt

8.1 Ansvar og virkeområde

9 Miljømessige konsekvenser knyttet til masseforvaltning og forslag til tiltak

10 Ulovlighetssaker

1 Innledning

Forord

Med foreliggende veileder håper vi kommunene i Viken fylke vil oppleve å ha fått et verktøy som letter saksbehandlingen knyttet til håndtering av bygg- og anleggsmasser. Masseforvaltning er et saksfelt som ligger under flere myndigheter og med et lovverk som det ikke er lett å ha oversikt over.

Fylkeskommunens veileder for masseforvaltning har vært etterspurt av kommunene i tidligere Akershus, og den var blant prioriterte tiltak da regional plan for masseforvaltning ble vedtatt i 2014. Arbeidet ble innledet med et forprosjekt for å få vurdert en hensiktsmessig form på veiledningen til kommunene, mens foreliggende veileder ble igangsatt i 2019.

De senere år er behovet for statlig koordinering og justering av lover og regler blitt stadig tydeligere. På grunn av en svært vanskelig situasjon i Osloregionen, med mange store og omtrent samtidige infrastrukturprosjekter på 2020-tallet, tok Akershus fylkeskommune i fjor initiativ til et møte med deltakelse fra stat, fylkeskommune og kommune. Møtet er fulgt opp fra statlig hold med en tverrsektoriell gruppe som skal levere sine anbefalinger i juni 2021. Vi har håp om at dette vil resultere i en mer helhetlig og oversiktlig statlig myndighetsutøvelse.

I så fall vil denne veilederen relativt snart måtte revideres. Uansett ønsker vi tilbakemelding fra kommuner som har forslag til justeringer; vi ønsker aktiv bruk av veilederen og er åpne for gode forslag som kan gjøre den til et verktøy som oppleves som udelt nyttig i det daglige arbeidet i kommunene.

Avslutningsvis håper vi at det viktigste budskapet kommer fram: God og bærekraftig masseforvaltning er helt avhengig av tidlig, langsiktig og helhetlig planlegging. Påvirkningsmulighetene både for massehåndtering og arealbruk avtar raskt utover i planprosessen, som figuren under illustrerer. Kommunene er derfor helt essensielle i arbeidet med å finne gode løsninger på våre felles utfordringer.



Foto: Asplan Viak

Anne Beathe Tvinnereim
Fylkesråd for plan, klima og miljø

Innledning

Innbyggertallet og byggeaktiviteten i Viken og områdene rundt øker, og dette fører både til økt behov for byggeråstoff og til store volum med overskuddsmasser. Dette legger press på uttak av ikke-fornybare byggeråstoffer og arealer for mottak av overskuddsmasser. For å redusere dette presset må større deler av overskuddsmassene gjenbrukes enn det som er tilfellet i dag. I tillegg fører transport av disse massene til økt utslipp av klimagasser samt økte miljø- og samfunnsbelastninger.

Regional plan for masseforvaltning i Akershus ble vedtatt oktober 2016 for å bidra til en mer langsiktig og helhetlig masseforvaltning i gamle Akershus fylke. Dette dokumentet er en veileder til den regionale planen, og til masseforvaltning i det nye Viken fylke.

Målene med regional plan for masseforvaltning i er å:

- sikre byggeråstoff og uttaksområder for framtidige behov
- sikre arealer for massemottak, gjenvinning og lovlig deponering
- sørge for størst mulig gjenbruksandel av gjenvinnbare masser
- redusere miljø- og samfunnsbelastning fra masseuttak, massehåndtering og massetransport

Den regionale planen for masseforvaltning avleder behov for generell veiledning om temaet massehåndtering, og dette reflekteres i denne veilederen.

1.1 Formålet med veilederen

Veilederen skal bidra til økt kompetanse i arbeidet med å få en langsiktig og helhetlig masseforvaltning i Viken med vekt på riktig saksbehandling og oppfølging. Veilederen skal bidra til en mer enhetlig oppfølging av regelverket som for mange kan være krevende å forholde seg til.

Kommunene peker på en rekke utfordringer med massehåndtering, og problemstillingene er i hovedsak todelte:

- **Hvordan sikre gode langsiktig løsninger for massehåndtering?**
- **Hvordan håndtere de akutte sakene som oppstår?**

Veilederen tar utgangspunkt i disse hovedproblemstillingene.

I veilederen er massehåndtering delt inn i 5 hovedtema, med en vektlegging av temaet *overskuddsmasser*:

1. Uttak av byggeråstoff
2. Overskuddsmasser
 - Mottak av overskuddsmasser
 - Gjenvinning av overskuddsmasser
3. Deponier (permanente, forurensede masser)
4. Ivaretagelse av matjord
5. Utfylling i sjø og vassdrag

De største utfordringene er i dag knyttet til *håndtering av overskuddsmasser*, og veilederen går derfor mest i dybden på dette temaet. De andre temaene er også omtalt i veilederen, men uten å gå like mye i dybden.

Veilederen er bygd opp med utstrakt bruk av eksempler og lenker til videre informasjon og veiledning.

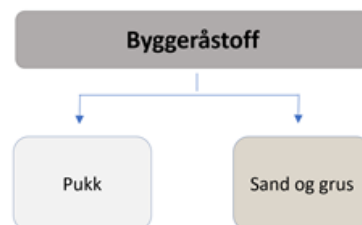
1.2 Begreper og definisjoner

Veilederen legger definisjonene under til grunn. De bygger på definisjonene i regional plan for masseforvaltning i Akershus.

Byggeråstoff

Byggeråstoff er i denne planen definert som:

- *Pukk*: knust fjell der forskjellige bergarter foredles til fraksjoner etter kvalitet og bruksområde.
- *Grus og sand*: naturlige forekomster av løsmasser. Dannet ved at isbreer, vann, erosjon og forvitring har slitt løs deler av fjellet, bearbeidet og transportert dem, og til slutt avsatt som løsmasser (NGU).



Figur 1-1: Byggeråstoff er i denne veilederen delt inn i pukk, og sand og grus.

Foto: Asplan Viak

Overskuddsmasser fra bygge- og anleggsvirksomhet

Overskuddsmasser fra bygge- og anleggsvirksomhet deles inn i to typer:

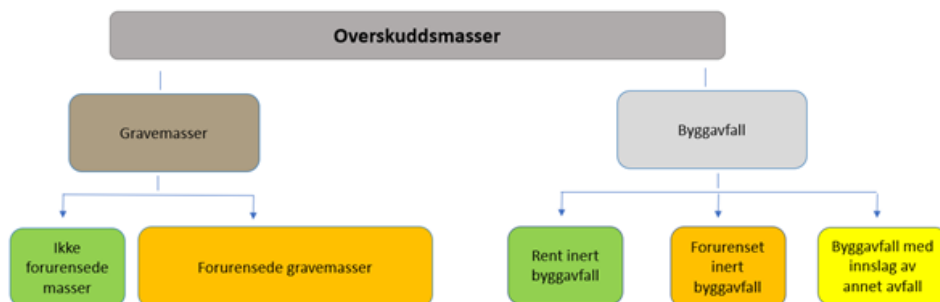
Gravemasser: jord og berggrunn som graves opp på en eiendom. Gravemasser defineres slik:

- *Ikke-forurensede jord- og steinmasser*: gravemasser som jord, stein, grus, sand, leire og organisk materiale som verken inneholder konsentrasjoner av helse- og miljøfarlige stoffer over fastsatte normverdier, eller som er syredannende, (forurensningsforskriften § 2-3 bokstav a).
- *Forurensede gravemasser*: gravemasser fra forurenset grunn. Forurenset grunn er jord eller berggrunn der konsentrasjonen av helse- eller miljøfarlige stoffer overstiger fastsatte normverdier for forurenset grunn. Grunn som danner syre eller andre stoffer som kan medføre forurensning i kontakt med vann og/eller luft, regnes som forurenset grunn dersom ikke annet blir dokumentert (forurensningsforskriften § 2-3 bokstav a).

Byggavfall: materialer og gjenstander fra bygging, rehabilitering eller riving av bygninger, konstruksjoner og anlegg. Byggavfall håndteres etter byggesaksforskriften, og defineres slik:

- *Rent inert byggavfall*: avfall som ikke gjennomgår noen betydelig fysisk, kjemisk eller biologisk omdanning (avfallsforskriften § 9-3 bokstav g). Dette er for eksempel betong, murstein, takstein, keramikk eller glass som ikke inneholder helse- og miljøfarlige stoffer over normverdiene.

- *Forurensert inert byggavfall*: byggavfall som i utgangspunktet er inert byggavfall, men som inneholder helse- og miljøskadelige stoffer over normverdiene.
- *Byggavfall med innslag av annet avfall*.



Figur 1-2: Skjematisk oversikt over ulike typer overskuddsmasser fra bygge- og anleggsvirksomhet.

Foto: Asplan Viak

Mottak av overskuddsmasser

Begreper som brukes i forbindelse med mottak, mellomlager og sluttbehandling av overskuddsmasser:

- *Vesentlige terrenginngrep*: Hva som er et vesentlig terrenginngrep må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. I vurderingen legges det blant annet vekt på terrenginngrepets formål, omfang, tidsperspektiv og påvirkning på omgivelsene. Terrenginngrep kan være både utgraving, utfylling, oppfylling, planering, sprengning, skjæring og annen justering av terreng. Vesentlige terrenginngrep krever søknad og tillatelse fra kommunen etter plan- og bygningsloven, noe som kan innebære de fleste av de påfølgende begrepene.
- *Bakkeplanering*: arbeidet med å gjøre brattlendt eller kupert dyrkbart og tidligere dyrket areal skikket for maskinell jordbruksdrift. Det regnes som planering når det forflyttes masse som berører et areal på minst 1,0 dekar (forurensningsforskriften § 4-2).
- *Terrengregulering*: tilføring av ikke-forurensede jord- og steinmasser for å forme landskap i forbindelse med bygg og anlegg, stabilisering av grunn, forebygging av flom eller bedre arrondering for landbruksdrift.
- *Jordforbedring*: tilføring av organisk materiale eller matjord for å bedre jordkvalitet og redusere erosjon ved landbruksdrift eller annen bruk.
- *Jordflytting*: flytting av større mengder med jordsmonn og matjordlag på grunn av vedtatt regulering til annen arealbruk i områder med dyrka og dyrkbar jord.
- *Nydyrking*: fulldyrking og overflatedyrking av udyrka mark eller gjenoppdyrking av jordbruksareal som ikke er brukt i over 30 år. Opparbeidelse av overflatedyrka mark regnes ikke som nydyrking.
- *Mellomlager*: midlertidig lagring av overskuddsmasser. Mellomlager kan være områder som settes av til midlertidige områder for mellomlager internt i ett og samme byggeprosjekt (ofte i samferdselsprosjekter), eller det kan være egne områder regulert og godkjent for mellomlagring og gjenvinning.
- *Mottaks(behandlings)anlegg*: anlegg hvor avfall og overskuddsmasser gjennomgår en behandling, som for eksempel sortering og bearbeiding.
- *Deponi*: permanent deponeringssted (lovlig avfallsanlegg) for avfall på eller under bakken (avfallsforskriften § 9-3 bokstav h).

2 Hovedutfordringer

2.1 Arealkrevende

Både uttak og mottak av masser er utfordrende med hensyn til at det ofte er arealkrevende og legger press på arealer som har høy verdi også til andre formål. Særlig i pressområder hvor det er om å gjøre å sikre korte transporter kan det være vanskelig å gjøre arealprioriteringer når de samme arealene som er egnet til uttak eller mottak av masser, også er egnet til utbyggingsformål.

2.2 Konsekvenser for miljø og samfunn

Massehåndtering medfører ofte negative konsekvenser for miljø og samfunn. Det er viktig at konsekvensene klargjøres, avveies og minimeres gjennom planlegging og eventuelt skadereduserende tiltak. Negative konsekvenser er særlig knyttet til natur-, miljø-, landskap-, friluftsliv- og landbrukshensyn. I tillegg kan støv, støv og trafikkulempes fra både massetransport og områder for massehåndtering gi negative konsekvenser for nærmiljøet.

2.3 Ressursknapphet og overskuddsmasser

Lokalt og regionalt er det både råstoffoverskudd og -underskudd. Nærme de større byene er sand- og grusforekomster i ferd med å tømmes, og ressursknapphet gir økt materialtransport langveis fra.

Samtidig er steinmasser som tas ut av tunneler, vegskjæringer og andre overskuddsmasser ofte ikke utnyttet som en ressurs. Slike masser blir i stor grad enten dumpet uten å komme til nytte, eller anvendt til fylling av ulike utbyggingsområder, også i selve veglinja. Massene som veganleggene trenger til tilslagsproduksjon kommer sjelden fra selve veganlegget som er under utbygging.

Potensialet for en mer bærekraftig ressursforvaltning med gjenvinning av overskuddsmasser er stort, og krever langsiktig og helhetlig planlegging.

2.4 God massehåndtering krever planberedskap

Kommunene peker på en rekke utfordringer med massehåndtering, og problemstillingene er i hovedsak todelt:

- Hvordan sikre gode langsiktige løsninger for massehåndtering?
- Hvordan håndtere de akutte sakene som oppstår?

Begge utfordringene krever at kommunen har en planberedskap for masseforvaltning, eventuelt i samarbeid med nabokommuner. Gode rutiner for saksbehandling og intern samordning er andre viktige forutsetninger. I tillegg er kunnskap om massehåndtering og regelverket viktige for å løse disse utfordringene best mulig.

3 Sikring av gode langsiktige løsninger for massehåndtering

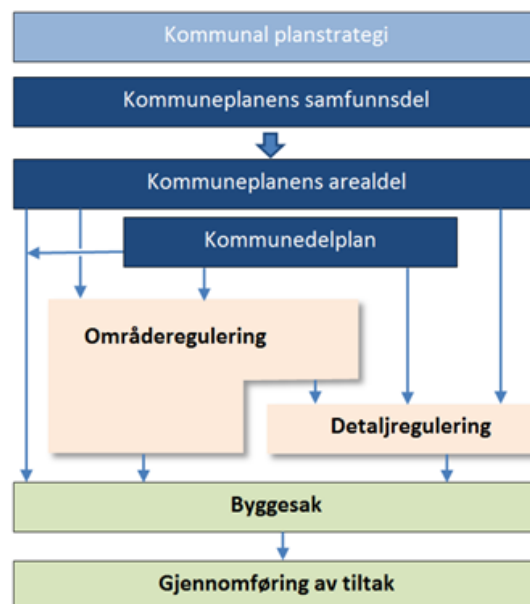
3.1 Det kommunale plansystemet

Plan- og bygningsloven er den viktigste loven for forvaltning og bruk av arealer i Norge, og den er også en sektorovergripende lov. For å sikre gode, langsiktige løsninger for massehåndtering er det viktig å ha fokus på temaet i kommunens eget planverk. Kommunen står bedre rustet til å håndtere både de store prosjektene og de mindre prosjektene som trenger raske avklaringer dersom den har forberedt seg og gjort strategiske avklaringer i forkant. Det gjelder både for råstoffuttak og mottak.

Planlegging er en prosess som krever tid, og det er derfor viktig at kommunene og aktørene er mest mulig i forkant av behovene. Klarer man det vil det bidra til bedre ressursutnyttelse, større forutsigbarhet, bedre grunnlag for å avveie ulike hensyn og dermed trolig også færre konflikter og færre ulovlighetssaker.

Gjennom kommunes plansystem kan man på ulike plannivå:

- Skaffe oversikt over status for massehåndtering i egen kommune
- Identifisere og konkretisere utfordringene, herunder om det er behov for samarbeid med andre kommuner
- Sikre areal for massehåndtering
- Veilede egne aktører
- Stille krav og sette vilkår for drift



Figur 3-1: Det kommunale plansystemet (KMD)

Foto: regjeringen.no

3.2 Det kommunale plansystemet og forholdet til masseforvaltning

I tabell 3-1 er det gitt en oversikt over de ulike nivåene i det kommunale plansystemet, og hva slags muligheter man har for å håndtere masseforvaltning på de ulike nivåene. Det er særlig viktig at massehåndtering som tema blir løftet fram i arbeidet med kommuneplanens arealdel. Gjennom arealdelen kan kommunen legge premisser og arealavklaringer for å sikre tilgang til byggeråstoff og legge til rette for økt gjenvinning.

Tabell 3-1. Oversikt over det kommunale plansystemet og forholdet til masseforvaltning:

Nivå i plansystemet	Formål og hjemmel	Mulig håndtering av masseforvaltning
Kommunal planstrategi	Er hjemlet i plan- og bygningsloven (pbl) § 10-1, men er ikke en egen plantype. Her skal utviklingstrekk drøftes og kommunene skal ta stilling til om kommuneplanen skal revideres, helt eller delvis. I henhold til loven skal kommunestyret vedta planstrategi minst en gang i hver valgperiode, og senest et år etter konstituering av nytt kommunestyre etter valget.	Utfordringer og utviklingstrekk knyttet til arealutvikling og masseforvaltning kan beskrives som grunnlag for å vurdere behov for revisjon av kommuneplanen. Nye overordnede føringer, eksempelvis regionale planer (som regional plan for massehåndtering), statlige planretningslinjer eller samferdselssatsinger kan gi grunnlag for å revidere kommuneplanens arealdel. Erfaringer med dagens plan (eksempelvis som styringsverktøy for masseforvaltning) kan inngå i vurderingsgrunnlaget for hvorvidt kommuneplanen skal revideres.
Kommuneplanens samfunnsdel	Er hjemlet i pbl § 11-2 og er kommunens overordnede, strategiske plan for samfunnsutviklingen. Samfunnsdelen skal både ta opp i seg de lange linjene og vise kommunens prioriteringer. Mange kommuner velger å ha arealstrategier i samfunnsdelen. Kommuneplanens samfunnsdel skal ivareta regionale og nasjonale føringer.	Samfunnsdelen kan gi grunnlag for prioriteringer i arealdelen, herunder prioriteringer av betydning for massehåndtering. Langsiktige utfordringer innenfor massehåndtering kan beskrives. Samfunnsdelen er en arena for samordning av sektorer og aktører, og kan gi retningslinjer for gjennomføring av mål og strategier, herunder for forhold som er av betydning for massehåndtering. Kommunal planlegging av massehåndtering bør skje i samarbeid med aktørene.

Nivå i plansystemet	Formål og hjemmel	Mulig håndtering av masseforvaltning
Kommuneplanens arealdel	Er hjemlet i pbl § 11-5. Alle kommuner skal ha en arealplan for hele kommunen som fastlegger hva de ulike arealene skal brukes til i hovedtrekk. Kommuneplanens arealdel er en overordnet, strategisk plan og et virkemiddel for å sikre at arealbruken bidrar til å nå målene for kommunens utvikling. Kommunene kan i tillegg utarbeide kommunedelplaner for delområder som et tettsted, kystsonene eller et fjellområde. Gjennom plankart, bestemmelser og planbeskrivelse gis det rammer og betingelser for nye tiltak og ny arealbruk, og hvilke viktige hensyn som må tas ved disponering av arealene.	Kommuneplanens arealdel kan: • Avklare områder for masseuttak, mellomlager og deponering, både eksisterende og nye. • Avveie hensyn med grunnlag i prioriteringer som blant annet er gitt i samfunnsdelen. • Avgrense områdene på plankartet og gi bestemmelser og retningslinjer for videre detaljering i reguleringsplan og/eller vedtak i byggesak, herunder krav til miljøoppfølging. • Angi hensynssoner og bestemmelser for å ivareta hensyn til eksempelvis matjord, raviner og bekkedaler. • Angi hensynsone for å ivareta fremtidige mineralressurser mot nedbygging. • Sette plankrav (krav om reguleringsplan) og kriterier for å gi tillatelse direkte på grunnlag av kommuneplanen. • Stille utredningskrav • Med mer Avklaring av plan i forhold til særlovverk og sektorlover, for eksempel forurensningsloven og mineralloven, bør gjøres tidlig i planstadiet. Kommunens planlegging av massehåndtering bør skje i samarbeid med aktørene. Kommunene kan sjelden styre omfang og lokalisering av uttaksområder for byggeråstoff/mottaksområder for overskuddsmasser alene og er avhengig av god dialog med mineralbransjen. Kommunen kan ha en viktig rolle i koordinering av prosjekter med massebehov og masseoverskudd.

Nivå i plansystemet	Formål og hjemmel	Mulig håndtering av masseforvaltning
Reguleringsplan	Er hjemlet i pbl § 12-1 og omfatter både områdereguleringer for større områder og detaljreguleringer. Reguleringsplaner avveier ulike hensyn på et tilpasset detaljeringsnivå, klargjør arealer for utbygging og sikrer vern/bevaring. Reguleringsplanen fastsetter gjennom plankartet og bestemmelser hvordan arealene innenfor planen kan utnyttes, og eventuelle vilkår knyttet til bruken. Reguleringsplanen bør være i samsvar med arealbruken fastsatt i kommuneplanens arealdel. Plan- og bygningsloven stiller krav om reguleringsplan før det gis tillatelse til større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Kommuneplanen kan stille krav (plankrav) til utarbeidelse av reguleringsplan.	Gjennom reguleringsplan kan det fastsettes detaljerte rammer for tiltaket, slik som: • Uttaksgrenser • Mottakskontroll • Atkomst • Driftstider • Eventuell bebyggelse • Vernehensyn • Miljøtiltak og krav til miljøoppfølging • Eventuelle krav til istandsetting og etterbruk • Med mer Reguleringsplan kan bidra til en bedre samordning av ressursutnyttelsen ved å åpne for at steinbrudd og massetak kan ta imot overskuddsmasser av god kvalitet for gjenvinning. Reguleringsplan erstatter ikke andre nødvendige tillatelser etter annet lovverk som eksempelvis forurensingsloven og mineralloven. Avklaring av plan i forhold til særlovverk og sektorlover bør derfor gjøres tidlig i planstadiet. Søknadsprosessene etter annet lovverk kan koordineres med reguleringsplanprosessen. Gjennom regulering av områder for masseuttak, mellomlager og deponering får man en langsiktig avklaring og forutsigbarhet for massehåndtering. Det gir også bedre forutsetning for å håndtere akutte problemstillinger.

Nivå i plansystemet	Formål og hjemmel	Mulig håndtering av masseforvaltning
Byggesak	Er hjemlet i plan- og bygningsloven kapittel 20. § 20-1 angir hvilke tiltak som er søknadspliktige. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.	Vesentlige terrenginngrep er søknadspliktige tiltak etter pbl § 20-1 bokstav k. I vurderingen av hva som er vesentlig, skal det legges vekt på inngrepets omfang og hensynet til omgivelsene, og dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Gjennom kommuneplanens arealdel har kommunen mulighet til å gi retningslinjer og bestemmelser om hva som regnes som vesentlig terrenginngrep innenfor kommunen. Ref. byggesaksforskriften § 4-3 bokstav g er steinbrudd og massetak med tilhørende knuseverk og sorteringsanlegg som er i samsvar med gjeldende reguleringsplan og med konsesjon etter mineralloven unntatt søknadsplikten i plan- og bygningsloven. Atkomstveg og byggverk er ikke unntatt søknadsplikt.
Gjennomføring av tiltak - tilsyn	Tilsyn er hjemlet i pbl § 25-1. Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Regelverket stiller også krav om at kommunen utarbeider en strategi for tilsynet (byggesaksforskriften § 15-1).	Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt. Kommunen kan i sin tilsynsstrategi velge å prioritere tilsyn i saker som omhandler terrenginngrep. Gjennom tilsyn kan det avdekkes brudd på tillatelser og bestemmelser i reguleringsplan. Der det er utført tiltak i strid med plan- og bygningsloven, skal kommunen foreta ulovlighetsoppfølging etter pbl § 32 og vurdere søknadsplikt og sanksjoner.

Eksempel fra Vestby kommune, kommuneplanens arealdel

Vestby kommune ønsket en mer helhetlig og langsiktig masseforvaltning i kommunen, og ved rullering av kommuneplanens arealdel ble masseforvaltning løftet fram som et eget tema. Kommunen hadde to overordnede mål med å få dette temaet inn i kommuneplanen:

- Etablere eventuelle nye uttak av byggeråstoff mest mulig fornuftig og miljøvennlig
- Sørge for økt gjenbruk av overskuddsmasser

Tidlig i arbeidet lagde kommunen et grunnlagsdokument for masseforvaltning for å gi et kunnskapsgrunnlag for vurdering av mulige områder for masseinntak eller sortering av masser innenfor kommunen. Grunnlagsdokumentet inneholdt også en oversikt over eksisterende og mulige fremtidige områder for masseinntak og områder for produksjon av pukk.

Grunnlagsdokument for masseforvaltning i Vestby kommune



Foto: Vestby kommune

Eksempel fra Lier kommune, kommuneplanens arealdel

Lier kommune har tidligere hatt mange saker med utfylling av ravinedaler. I kommuneplanens arealdel av 2019 er det lagt hensynssoner over alle ravinedaler av hensyn til kulturlandskapet, med følgende retningslinjer:

«HENSYNSSONE KULTURLANDSKAP

Endring av eksisterende terreng ved oppfylling, planering og uttak av masser skal ikke tillates.

Arbeid og tiltak som utføres i forbindelse med stedbunden næring skal utøves med varsomhet og med hensyn til landskapets karakter. Ravinedaler, bekkefar og spor etter gamle dyrkningsteknikker skal bevares.

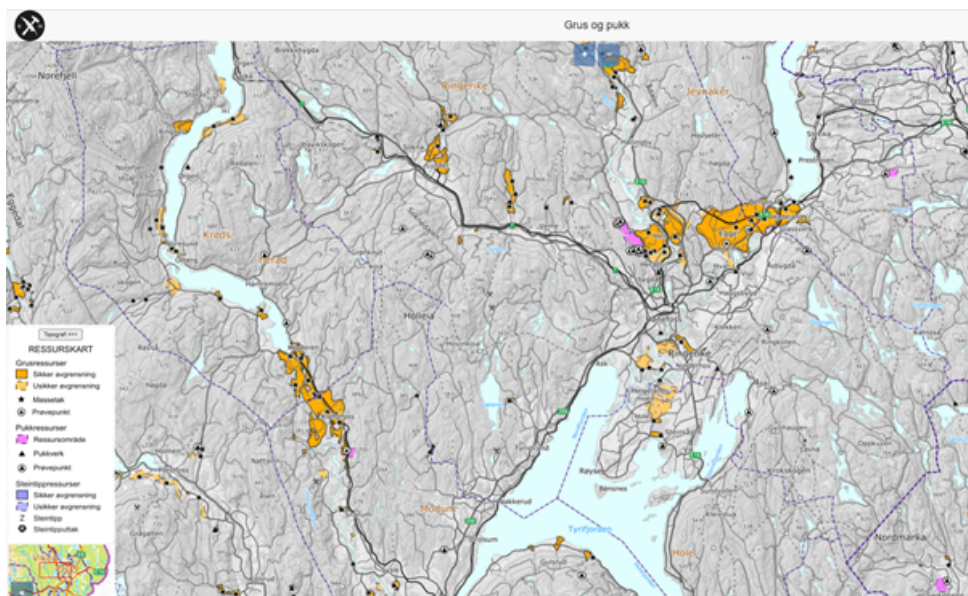
Det skal av hensyn til kulturverninteressene ikke gis dispensasjon fra planbestemmelsene eller planformålet innenfor hensynssonen.»

4 Uttak av byggeråstoff

Samfunnet er helt avhengig av byggeråstoff, og behovet i Viken vil øke som følge av befolkningsutviklingen. Men uttak av byggeråstoff påvirker omgivelsene og setter store spor i naturen. Det er derfor helt nødvendig at planleggingen av uttak er godt gjennomtenkt og faglig utredet for å minimere påvirkningen på omgivelsene. Det er viktig å tenke langsiktig og helhetlig før det settes i gang med uttak av byggeråstoff. Mineralloven som trådte i kraft i 2010 har bidratt til mer enhetlige og forutsigbare rammer for uttak av byggeråstoff. Det er også utarbeidet egne veiledere for temaet, se:

- [Uttak av mineralske forekomster og planlegging etter plan- og bygningsloven](#)
- [Krav og hensyn til fysiske omgivelser ved forvaltning og bruk av mineralressurser](#)

I tillegg kan [Grus- og pukkbasen NGU](#) gi en oversikt over sand-, grus- og pukkforekomster og uttakssteder i Norge som kan utnyttes som råstoff i bygge- og anleggsvirksomhet, og bør legges til grunn ved vurdering av mulige uttaksområder.



Figur 4-1: Utsnitt fra Grus- og pukkbasen, NGU

Foto: NGU

4.1 Myndigheter og regelverk

Sentrale punkt i regelverk for mineraluttak er:

- Ved uttak over 500 m³ masse skal det sendes melding til Direktoratet for mineralforvaltning (mineralloven § 42).

- Alle drivere av pukk- og grusuttak med totalt uttak over 10 000 m³, skal ha konsesjon etter mineralloven § 43. Søknaden skal inneholde en driftsplan. Kommunen er høringspart før konsesjon gis.
- Områder for mineraluttak krever planavklaring etter plan- og bygningsloven, som oftest reguleringsplan etter pbl § 12-1, og bestemmelser i eller vedtak etter forurensingsloven § 11, eller forurensingsforskriften kapittel 30.
- Alle pukkverk eller knuseverk skal i god tid før oppstart sende melding til statsforvalteren (forurensingsforskriften kapittel 30 § 30-11).

Forholdet mellom relevant regelverk og ulike tillatelser er beskrevet i tabell 4-1:

Tabell 4-1: Forholdet mellom relevant regelverk og ulike tillatelser.

Tema	Plan- og bygningsloven	Mineralloven	Forurensingsloven
Rettighet til grunn	Reguleringsplan er grunnlag for eventuell ekspropriasjon. Reguleringsplan gir en varig planavklaring.	Driftskonsesjon og utvinningsrett for grunneieres- og statens mineral. Ekspropriasjonshjemmel.	
Drift		Fastsettes i driftsplan, ut fra hensyn til sikker drift og ressursutnyttelse	
Innsyn, skjerming	Fastsettes i reguleringsplan		
Tiltak i randsonen	Fastsettes i reguleringsplan		
Støy, utslipp til luft og vann	Eventuell skjerping av krav som framgår av forurensingsforskriften, eksempelvis driftstid	Minerallovens § 2 bokstav c	Gitt i forskrift eller ved egen behandling
Andre miljøtiltak	Areal til og utforming av aktuelle tiltak fastsettes i reguleringsplan	Minerallovens § 2 bokstav d	
Annen arealbruk i bruddområdet	Avklares i reguleringsplan		
Atkomst, transport	Avklares i reguleringsplan		

Tema	Plan- og bygningsloven	Mineralloven	Forurensingsloven
Opprydding		Krav til sikring, fjerning av installasjoner mm. fastsettes i driftskonsesjon. Økonomisk sikkerhet for opprydding og sikring.	
Istandsetting	Terrengforming fastsettes i reguleringsplan	Krav til beplantning mm. forankres i driftsplan	
Etterbruk	Avklares i reguleringsplan	Krav om avslutningsplan, kan overstyres av reguleringsplan	

4.2 utfordringer og muligheter

Tabell 4-2 skisserer noen utfordringer og mulige strategier for sikring av arealer for uttak av byggeråstoff:

Utfordringer	Muligheter
• Mangel på tilgjengelige og egnede arealer for uttak av byggeråstoff • Arealknapphet og stort press på arealer til utbyggingsformål • Opprettelse av nye uttaksområder er en krevende prosess som ofte kommer i konflikt med andre arealformål og miljø- og samfunnsinteresser • Manglende tilgang til fast fjell med en kvalitet som tilfredsstiller de strengeste kravene til veg- og betongformål • Mangel på ivaretagelse av forhold til miljø og samfunn	• Avsette arealer til uttak av pukk og grus i kommuneplanen • Tenke langsiktig i forhold til etterbruk – er området egnet for mellomlager eller behandlingsanlegg? • Bruke eksisterende steinbrudd til å gjenvinne overskuddsmasser (har konsesjon, tillatelser osv.) • Få kunnskap om mineralforekomster til bruk som byggeråstoff • Sikre hele forekomsten slik at muligheten for å utvide uttaksarealene på et senere tidspunkt ivaretas • Reguleringsplan • Lære av gode eksempler

4.3 Sjekkliste for kommunale saksbehandlere

Regionale planretningslinjer for masseforvaltning i Akershus gir noen føringer for hvordan kommunale saksbehandlere skal ivareta dette temaet. Noen relevante retningslinjer er:

"Etablering av anlegg for råstoffutvinning avklares i reguleringsplan. Det gjelder også for vesentlig utvidelse av eksisterende uttaksområder. [...]"

Planretningslinje 2.4.1 i Regional plan for masseforvaltning i Akershus

"Avslutning og etterbruk av uttaksområder bør inngå i reguleringsplanen. Dersom det legges opp til omdisponering til utbyggingsformål, bør dette inngå i reguleringsplanene, eller det stilles krav om ny reguleringsplan.

Uttaksområder som er avsluttet, bør vurderes brukt til deponi som tar imot forurensede masser og inert avfall, eller som mottak og mellomlager for overskuddsmasser."

Planretningslinje 2.4.3 i Regional plan for masseforvaltning i Akershus

Områder for mineraluttak krever planavklaring, og initiativ til nye områder må først sjekkes ut i forhold til kommuneplanens arealdel:

Er arealet avsatt i kommuneplanens arealdel?

- Hvis nei:
 - Gjøre en vurdering om tiltakshaver bør vente på avklaring i kommuneplanen, eller anbefale oppstart av reguleringsplanprosess.
- Hvis ja:
 - Igangsette reguleringsplanprosess med planinitiativ og oppstartsmøte. Varsle oppstart og eventuelt høring av planprogram. Utarbeide planforslag.
 - Søke Direktoratet for Mineralforvaltning om driftskonsesjon for uttak av mineralforekomster over 10 000 m³. Et hvert uttak av naturstein krever driftskonsesjon.

Forhold som kan fastsettes i reguleringsplan:

- Etterbruk etter avsluttet drift
- Ta stilling til om mottak av overskuddsmasser skal tillates
- Driftsetapper gjennom rekkefølgebestemmelser (av hensyn til landskap, støy eller annet)
- Adkomstforhold
- Driftstider
- Uttaksområdets utforming og istandsetting etter avsluttet uttak
- Eventuelle skjermingssoner
- Krav om miljøoppfølging

Eksempel fra Ringerike kommune, Kilemoen sandtak

Planforslagets formål har primært vært å sikre sand og grusressurser til Østlandsregionen. I løpet av planarbeidet har det vært fokus på ivaretagelse av grunnvannsressursen, biologisk mangfold (sandfuruskogen) og belyse konsekvenser for friluftslivet.

Statsforvalteren i Buskerud hadde innsigelse til planforslaget, og uttaksområdet ble redusert slik at sandfuruskogen kunne opprettholde sin A-verdi.

På grunn av den lange tidshorizonten med drift av sand- og grustaket er det ikke tatt stilling til etterbruk i planforslaget.



Kilemoen sandtak

Foto: Ringerike kommune

Plandokumentene i reguleringsplanen for området gir eksempler på tema og avklaringer som kan være relevante i tilsvarende saker:

- [Plankart](#)
- [Bestemmelser](#)
- [Planbeskrivelse](#)

Eksempel fra Kristiansand kommune, Studedalen pukkverk

Hensikten med reguleringsplanen har vært å sikre ressurser for fremtidige byggeråstoffer for Kristiansandsregionen samt gi rammer for drift av pukkverket.

Pukkverket har en gunstig plassering med hensyn til samlokalisering med et mottak for gravemasser (Studedalen deponi) og nærhet til E18.

Reguleringsplanen er et godt eksempel på hvordan man ivaretar avrenning fra anlegget. Gjennom plankart og bestemmelser er det lagt føringer for etablering av sedimenteringsdammer som rensesystem før utslippsvann ledes til nedstrøms bekk. Rensesystemet er beskrevet og optimalisert i driftsplanen. Det har i planarbeidet vært viktig å sette av nok areal til renseløsning slik at den blir riktig dimensjonert. Det er forutsatt at alt overflatevann innenfor uttaksområdet ledes til sedimenteringsdammen.

Andre viktige tema har vært vurdering av konsekvenser for landskap med synlighetsanalyser fra sentrale standpunkt som eksempel E18 og Dyreparken, vurdering av konsekvenser for friluftsliv, naturmangfold/hensyn til vannlevende organismer og fisk i Studebekken.

Etterbruk avklares senere i arealplan.



Studedalen pukkverk

Foto: Kristiansand kommune/Asplan Viak

Plandokumentene i reguleringsplanen for området gir eksempler på tema og avklaringer som kan være relevante i tilsvarende saker:

- Plankart
- Bestemmelser
- Planbeskrivelse

5 Håndtering av overskuddsmasser

I dette kapittelet beskrives temaer som omhandler mottak og mellomager for overskuddsmasser. Temaer som omhandler ivaretagelse av matjord og utfylling i sjø og vassdrag beskrives i egne kapitler.

5.1 Bærekraftig masseforvaltning

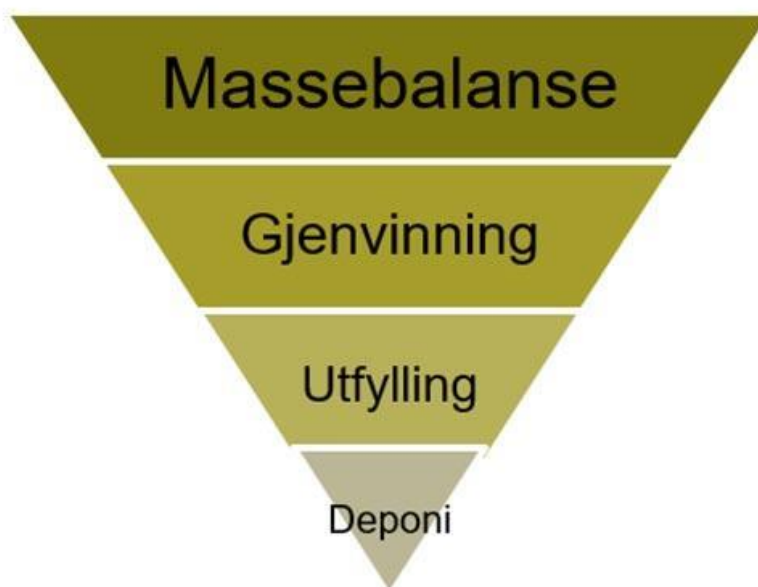
Pukk, grus, matjord og andre jordmasser er ressurser som ikke er fornybare. Det er derfor viktig at gravemasser og byggeavfall nyttiggjøres i størst mulig grad. Nyttiggjøring av disse ressursene kan for eksempel være støyskjerming, terrengarrondering, fundamentering av veier og plasser, tekniske anlegg, vekstjord, terrengfylling og planering av byggefelt.

Store utbyggingsprosjekter frigir mye stein og gravemasser som bør forvaltes på en bedre måte og gjenvinnes istedenfor å graves ned. Siden transport av masser over lange distanser er svært kostbart, er det hensiktsmessig å lokalisere mottakene i tilknytning til uttaksområdene eller i nærhet av viktige transportårer. Allerede i planleggingsfasen av slike prosjekter bør man ha en plan for hvordan overskuddsmasser skal håndteres, og regulere mottaksområder for mellomager og gjenvinning i nærheten av utbyggingsprosjektet.

Det bør legges opp til bedre samordning av planlagte uttak og tiltak som skaper overskuddsmasser, f.eks. pukkverk og tunneltiltak. Det er for eksempel dårlig utnyttelse å tilrettelegge for et nytt pukkverk i kort avstand til planlagt ny tunnel hvor overskuddsmasser blir et problem. Dette bør unngås. Tilsvarende bør det sikres god arealutnyttelse ved at man i vurdering av områder for å bli kvitt overskuddsmasser bør prioritere tidligere masseuttaksområder.

Også i mindre utbyggingsprosjekter er det en utfordring med masseoverskudd dersom det ikke er avklart arealer for mottak av gravemasser og byggavfall. I en del slike prosjekter blir oppfylling av terreng gjennom dispensasjonsbehandling valgt som løsning. Ofte haster det å finne et areal for oppfylling, mens en prosess for å avklare konsekvensene av tiltaket krever tid. Gjennom dispensasjon løser man det akutte behovet som oppstår, men får i liten grad oversikt over hvilke konsekvenser det har for miljø og samfunn. De områdene som blir regulert har et bedre utgangspunkt for å unngå interessekonflikter. Gjennom planarbeidet kan det for eksempel innarbeides avbøtende tiltak og krav som ivaretar verdier og interesser i området.

Bærekraftig masseforvaltning tar utgangspunkt i hierarkiet i ressurspyramiden. Det mest bærekraftige er å sikre mest mulig massebalanse i prosjektet, selv om et fokus på mest mulig massebalanse ikke skal gå utover gode løsninger. Deretter fokuserer man på gjenvinning. Dersom dette ikke er mulig kan massene brukes til utfylling på land eller i sjø. Siste utvei er å deponere massene på et godkjent deponi.



Figur 5-1: Ressurspyramide for masseforvaltning

Foto: Asplan Viak

Gjenvinning

Gjenvinning av overskuddsmasser betyr at overskuddsmasser fra ett prosjekt blir brukt i det samme, eller et annet allerede planlagt prosjekt, og på den måten reduserer bruken av nye masser.

For å få til mest mulig gjenvinning er det viktig med kunnskap og dokumentasjon på massenes kvalitet slik at masser med høy kvalitet håndteres separat fra masser med lavere kvalitet.

Kriteriene for at massene kommer inn under definisjonen av gjenvinning er at:

- Gravemassene må erstatte materialer/masser som ellers ville blitt brukt
- Tiltaket må være planlagt på forhånd
- Mengden må stå i forhold til behovet
- Massene må være egnet til formålet

Dersom disse kriteriene ikke er oppfylt må det i utgangspunktet søkes om unntak fra forurensningsloven §32. Miljødirektoratet arbeider (pr. 2020) med en forskriftsregulering for å begrense behovet for enkeltsøknader. Fram til en slik forskriftsregulering trer i kraft er det ikke behov for søknader om unntak fra forurensningsloven § 32 så fremt:

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

5.2 Overskuddsmasser som byggeråstoff – kortreist stein

Bransjen og forskningsmiljøene har gjennom Norges Forskningsråd arbeidet med innovasjonsprosjektet Kortreist stein for å utvikle nye løsninger og verktøy, forretningsmodeller og gode planprosesser som kan bidra til bærekraftig bruk av bergmasser fra infrastrukturprosjekter. Tekst og figurer i dette kapitlet er i hovedsak hentet/utarbeidet med inspirasjon fra prosjektet.

"I store byggeprosjekter bør muligheten for bruk av overskuddsmasser som byggeråstoff utredes. Dette bør gjøres i samarbeid med aktører som har konsesjon for uttak av byggeråstoff i nærområdet.

Ved store byggeprosjekter i fjell, der bergartene har egenskaper for bruk som byggeråstoff, bør muligheten til utnyttelse av ressursene tas med i vurderingen ved valg av driftsteknologi."

Planretningslinje 2.4.5 i Regional plan for masseforvaltning i Akershus

En beste praksis for økt utnyttelse av kortreist stein fra tunnel- og anleggsprosjekter er å etablere en helhetlig produksjons- og bruksstrategi som tar utgangspunkt i hvilke lokale og kortreiste steinmasser man kan nyttiggjøre i, eller fra, et infrastrukturprosjekt. Det ligger optimaliseringsmuligheter innenfor flere tema som kan bidra til bedre ressursforvaltning- og utnyttelse, miljø, bærekraft og økonomi:

- Tidlig kunnskap om geologi og massekvalitet
- Valg og tilrettelegging av driveteknikk
- Prosessering ut fra råstoff og brukspotensiale
- Smart masseutnyttelse



Figur 5-2: Illustrasjon for helhetlig produksjonsstrategi

Foto: Kortreist stein, Produksjon og bruk av overskuddsmasser/Sintef

Tidlig kunnskap om geologi og massekvalitet er essensielt for å lykkes med økt utnyttelse av kortreist stein. Kortreist stein-prosjektet anbefaler tidlig kunnskap om materialkvalitet gjennom gode forundersøkelser:

"Utgangspunktet for å lykkes med kortreist stein er å få en så god oversikt og kunnskap om steinmaterialet så tidlig som mulig og ut fra dette vurdere brukspotensialet til utgangsmaterialet. Dette bør igjen bygge på materialbehov i selve veilinjen og bruksbehov til ulike formål i nærliggende områder, og det bør ses opp mot eksisterende pukkverk o.l. i nærheten."

Gjennom Kortreist Stein er det utviklet en geologisk veileder Forundersøkelser og bruk av kortreist stein som gir anbefaling til hvilke undersøkelser man bør gjennomføre på ulike stadier av et utbyggingsprosjekt.

God planlegging kan gi en forutsigbarhet som sørger for at overskuddsstein fra infrastrukturprosjekter utnyttes bedre. På denne måten kan man for eksempel unngå at massene må deponeres fordi det ikke finnes tilstrekkelig med utfyllingsområder.

Eksempel: Bygging av tunnel – er overskuddsstein en ressurs?

- **Ja**, dersom
 - Noen har bruk for den i nærområdet
 - Muligheter for mellomlagring eller benyttes direkte

- Prosjektene er sammenfallende i tid
- Noen er villige til å betale for massene
- **Nei**, dersom
 - Ingen utfyllingsområder
 - Dårlig kvalitet
 - Ingen vil betale for massene



Foto: Ingo Doerrie/Unsplash



Foto: Lars-Michael Kahl/Pixabay

Det mest optimale er at overskuddsmassene kan brukes fortløpende som de produseres. Dersom det er god samordning internt eller mellom prosjekt som skaper overskuddsmasser og prosjekt med behov for masser, kan bergmasser med riktig kvalitet benyttes fortløpende idet de produseres.

Ofte blir det overskudd av masser fra et prosjekt, med behov for mellomlagring og eventuelt sortering, med påfølgende økt arealbruk og økte kostnader. Kortsiktige kost-nyttevurderinger tilsier oftest at det kun er de mest verdifulle massene som kan forsvare sortering og mellomlagring, for å bli tatt igjen ved en senere anledning. Kommunene må derimot vurdere overskuddsmassene i et langsiktig perspektiv, gjerne flere tiår, der behovet og tilgangen til lokale masser inkluderes i hva som til enhver tid og sted er «de mest verdifulle massene». Kommunen bør inkludere en langsiktig massehåndtering som del av planbestemmelsene i prosjekt med antatt store overskuddsmasser. Dette må gjøres fordi påvirkningsmulighetene, både for massehåndtering og arealbruk, avtar raskt utover i planprosessen, som vist i Figur 5-3.



Figur 5-3: Påvirkningsmuligheter i en planprosess

Foto: Kortreist stein, Regionale og lokale planprosesser/Sintef

5.3 Myndigheter og regelverk

Aktuelt regelverk i masseforvaltningssaker er listet opp og beskrevet samlet i kapittel 8. I dette kapitlet ses det særlig på regelverket som følger av definisjonen av overskuddsmasser som avfall.

Det er som tidligere påpekt viktig å se på overskuddsmasser som en ressurs som bør utnyttes. Samtidig er det viktig å være kjent med forståelsen av at overskuddsmasser med få unntak defineres som næringsavfall etter forurensningsloven § 27a, og at avfallsregelverket da gjelder. Innenfor alt arbeid med avfall arbeides det med en omstilling til sirkulær økonomi, og et ønske om å se på avfall som en ressurs. Det er derfor ikke noe motsetningsforhold mellom definisjonen av overskuddsmasser som avfall og ønsket om å utnytte det som en ressurs.

Søknadspliktige tiltak er definert i forurensningsloven, avfallsforskriften, forurensningsforskriften, og i plan- og bygningsloven.

I forurensningsloven § 32 står det at næringsavfall i hovedsak skal bringes til lovlig avfallsanlegg. Bestemmelsen åpner imidlertid opp for at avfall kan *gjenvinnes eller brukes på annen måte*. I dette ligger det at avfallet erstatter anvendelsen av andre materialer som ellers ville blitt brukt, dvs. at tiltakets formål ikke primært må være å bli kvitt avfall, og at det må være grunn til å tro at tiltaket ville funnet sted selv om tiltakshaver ikke hadde tilgang til avfallet.



Figur 5-4: Figuren illustrerer hvordan overskuddsmasser defineres når de tas ut fra tiltaksområdet, og gjeldende regelverk.

Foto: Asplan Viak

5.3.1 Krever gjenvinning av overskuddsmasser tillatelse etter forurensningsloven?

Hovedregelen er at tiltak som kan medføre fare for forurensning er ulovlig uten tillatelse etter forurensningsloven § 11, jf. § 7.

- **Miljødirektoratet** er myndighet for tiltak som krever tillatelse etter forurensningsloven § 11.
- **Statsforvalteren** er myndighet for avfallsanlegg og skal føre tilsyn med disponering av næringsavfall.
- **Kommunens** myndighet begrenser seg til bygging og graving i forurenset grunn (forurensningsforskriften kapittel 2) og bakkeplanering (forurensningsforskriften kapittel 4). For øvrig har ikke kommunen myndighet til å tillate deponering eller gjenvinning.

Utdrag fra særlig relevante bestemmelser i forurensningsloven

§ 11. (særskilt tillatelse til forurensende tiltak) første ledd første setning

Forurensningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning.

§ 27. (definisjon av avfall)

Med avfall menes løseobjekter eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere. [...]

Løseobjekter og stoffer som har blitt avfall, kan først opphøre å være avfall når de som minimum

1. har gjennomgått gjenvinning,
2. er alminnelig brukt til bestemte formål,
3. kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel,
4. innfrir de tekniske kravene som følger av de aktuelle bruksområdene og eventuelle produktkrav og -standards, og

5. ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt.

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrift som presiserer hva som skal regnes som avfall.

§ 27a. (andre definisjoner) andre og fjerde ledd

Med næringsavfall menes avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner.

Med gjenvinning menes ethvert tiltak der hovedresultatet er at avfall kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt, eller at avfall har blitt forberedt til dette.

§ 29. (krav til anlegg for behandling av avfall) første ledd

Den som driver opplagsplass eller anlegg for behandling av avfall som kan medføre forurensning eller virke skjemmende, må ha tillatelse etter reglene i kap. 3. I tillatelsen kan det settes vilkår blant annet om transport, behandling, gjenvinning og oppbevaring av avfall og tiltak for å motvirke at anlegget virker skjemmende.

§ 32. Håndtering av næringsavfall, første og tredje setning

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.

Forurensningsmyndigheten kan i særlige tilfeller gjøre unntak ved enkeltvedtak eller forskrift fra første ledd første punktum på nærmere fastsatte vilkår.

5.4 Utfordringer og muligheter ved gjenvinning av overskuddsmasser

Det er flere faktorer som hindrer gjenvinning av overskuddsmasser. Eksempler kan være:

- Overskuddsmasser oppstår og brukes uten en samlet strategi eller planstyring
- Bruk av overskuddsmasser behandles ofte som enkeltsaker eller dispensasjonssaker (eller ulovlig deponering)
- Regelverket er komplekst og mange myndigheter er involvert
- Arealkonflikter og dårlig utredede planer
- Massene er forurenset og må til behandlingsanlegg (vaskeanlegg) før de kan gjenvinnes
- Behov for kontroll med massehåndtering med styrende vilkår og krav

I tabell 5-1 er det listet opp noen hovedutfordringer og strategier for å få kontroll på massehåndteringssaker i kommunene.

Tema	Utfordringer	Muligheter
------	--------------	------------

Tema	Utfordringer	Muligheter
Regelverk og myndighetsforhold	• Komplisert regelverk • Manglende strategier og planavklaringer • Ulovlighetssaker	• En tverrsektoriell gruppe med deltakere fra departementer og direktorater skal vurdere metoder for å tydeliggjøre regelverk vedrørende massehåndtering. Dette er et arbeid som starter opp i 2020 og vil pågå over flere år. • Utvikle kunnskap om dagens mottakssituasjon og se den i sammenheng med behovet for mottak og mellomlager av overskuddsmasser og avfallsdeponi, eventuelt interkommunalt samarbeid. Samarbeid med næringen. • Utarbeide strategi for massehåndtering i samarbeid med næringen • Veilede næringen • Føre tilsyn
Organisering og planlegging	• Manglende fokus på og krav om gjenvinning av masser • Mangel på tilgjengelige og egnede arealer for mottak av overskuddsmasser	• Sikre arealer for mottak, mellomlager og bearbeiding av overskuddsmasser gjennom aktuelle planer og planprosesser • Etterspørre gjenvinning av overskuddsmasser i plan- og byggesaker • Arealer for mottak, mellomlager og bearbeiding etableres fortrinnsvis i sentrale utbyggingsområder • Etablere både små og store mottak for ikke-forurensede jord- og steinmasser. Det bør være flere mellomlagre i de største pressområdene og flere mindre/mobile enheter som etableres etter behov. • Massebalanse og gjenbruk som utredningstema i konsekvensutredning • Dokumentere miljøeffekten av nyttiggjøring i et kost/nytteperspektiv i konsekvensutredning • Forvaltningsplan for massene (reguleringsplan, miljøoppfølgingsplan) • Overskuddsmasser må ses på som en ressurs

Tema	Utfordringer	Muligheter
Logistikk, mellomlager	• Sted og tidspunkt hvor overskuddsmasser oppstår er ikke sammenfallende med mulig mottaker for nyttiggjøring • Manglende mellom-lagringskapasitet for nyttiggjøring	• Etablere mellomlager for overskuddsmasser • Mest mulig direkteruting av masser og kortest mulig transportavstand • Returlass for å minimere transportbehov og kostnader



Figur 5-5: Massehåndtering krever god kontroll med mange forhold, herunder grunnforhold. På bildet skapte leire i grunnen uforutsette utglidninger som følge av tilførsel av jordmasser på frossen leire (ikke kvikkleireskred).

Foto: Asplan Viak

5.4.1 Bruk av eksisterende uttaksområder som framtidige mottaksområder

Et eksisterende steinbrudd/sandtak kan være godt egnet som mottak for gjenvinning med mellomlagring av masser. I tillegg til driftskonsesjon fra Direktoratet for mineralforvaltning (jf. mineralloven) reguleres driften av et masseuttak etter forurensingsforskriftens kap. 30, og kan kreve tillatelse etter forurensingsloven. Statsforvalteren er delegert myndighet både for avfallsanlegg (mottaksanlegg for gjenvinning) etter forurensningsloven § 29 og knuseverk etter forurensingsforskriften kap. 30, og det er ikke noe i veien for at de kan gi en samlet tillatelse til begge typer virksomhet.

Råd:

Når det opprettes nye steinbrudd/massetak, bør det gjøres en vurdering av om det er aktuelt også å bruke området til mellomlagring og gjenvinning av masser etter avslutning av uttaket, eventuelt parallelt. Reguleringsplanen må legge til rette for dette, og statsforvalteren må gi tillatelse både etter forurensingsforskriften kap. 30 (drift av massetaket) og forurensingsloven § 29 (avfallsanlegg = mottaksanlegg

for gjenvinning). Tillatelsene fra statsforvalteren kan gis samlet dersom det ligger til rette for en samlet søknad. Alternativt må det søkes i to omganger.

I områder med stort arealpress er det særlig relevant å være oppmerksom på denne muligheten og gjøre en slik vurdering.

5.5 Forholdet til bestemmelsene om bakkeplanering

Ved bakkeplanering skal det som hovedregel ikke benyttes tilkjørte masser (unntaksvis noe matjord som topplag). Med bakkeplanering menes å gjøre brattlendt eller kupert dyrkbart og tidligere dyrket areal mer egnet for maskinell jordbruksdrift. Det må søkes tillatelse etter forurensningsforskriften til all planering med et omfang på mer enn 1 dekar, jf. forurensningsforskriften § 4-2. Store terrengendringer er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven, og det kan settes bestemmelser i kommuneplanens arealdel som gir begrensninger i hva slags tiltak som kan utføres.

Søknad om bakkeplanering skal ta utgangspunkt i flytting av jordmasser internt på landbrukseiendommen, og ikke brukes ved mottak av eksterne masser.

5.6 Forurenset grunn – forurensningsforskriftens kapittel 2

Forurensningsforskriften gjelder for alle terrenginngrep i forurenset grunn, også de som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Forurenset grunn er jord eller grunn der konsentrasjonen av helse- og miljøfarlige stoffer overstiger fastsatte normverdier for forurenset grunn, jf. kapittel 2 vedlegg 1 i forurensningsforskriften.

Grunn som danner syre eller andre stoffer som kan medføre forurensning i kontakt med vann og/eller luft, regnes også som forurenset grunn dersom ikke annet blir dokumentert (forurensningsforskriften § 2-3 bokstav a).

Disponering av forurensede masser på et tiltaksområde som behandles etter kapittel 2 i forurensningsforskriften kan bare finne sted når massene er innenfor akseptkriteriet for den aktuelle arealbruken og spredning av forurensning ikke finner sted. Akseptkriterier er en konkretisering og kvantifisering av miljømålene for et sted. De baserer seg på forskrifter, standarder, nasjonale eller regionale retningslinjer, erfaringer og/eller teoretisk kunnskap som legges til grunn for beslutning om akseptabel risiko. Miljødirektoratet har utarbeidet standardiserte akseptkriterier for helse for flere ulike arealbruksformål.

Forurensede masser som ikke disponeres på eiendommen, skal leveres til deponi eller behandlingsanlegg med tillatelse etter forurensningsloven fra statsforvalteren.

Ifølge forurensningsforskriften § 2-4 skal tiltakshaver vurdere om det er forurenset grunn i området hvor det planlegges terrenginngrep. Dersom det er «grunn til å tro» at det er forurenset grunn i området, skal tiltakshaver sørge for at det blir gjennomført nødvendige undersøkelser. Dersom undersøkelsene viser at grunnen er forurenset skal det utarbeides en tiltaksplan, som kommunen vurderer. Kommunen er myndighet i bygge- og gravesaker i forurenset grunn.

Miljødirektoratet har laget en [Veileder til forurensningsforskriften kapittel 2](#) som omhandler opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider. Veilederen skal gi kommuner praktisk informasjon til paragrafene i forskriften. [Miljødirektoratets hjemmesider](#) inneholder også nyttig informasjon om kommunens myndighet og plikter i henhold til forurensningsforskriften.

5.7 Tilsyn og tiltaksplaner

5.7.1 Tilsyn etter forurensningsforskriften kapittel 2

Regelverket skal sørge for at bygging og graving i forurenset grunn ikke fører til forurensning, og at det blir ryddet opp slik at eiendommen kan brukes til planlagt formål.

Kommunens oppgave er å veilede, godkjenne tiltaksplaner, sjekke grunnforurensnings-databasen, samordne saksbehandlingen med plan- og bygningsloven og føre tilsyn.

Dersom det er grunn til mistanke om forurenset grunn, og ved oppfølgende tilsyn, kan sjekkpunktene under være til hjelp:

- Kreve dokumentasjon for massenes opphav
- Kreve undersøkelse og analyser dersom saksbehandler mistenker forurensning
- Ta stikkprøver
- Sjekke avrenning – kreve vannprøver før oppstart og under oppfylling og vurdere resultatene



Figur 5-6: Tilsyn kan avdekke mangelfull oppfølging av tillatelser, regelbrudd og forurensning. Både plan- og bygningsloven og forurensningsloven gir kommunen hjemmel til å drive tilsyn.

Foto: Asplan Viak

Miljødirektoratets (tidligere Miljøkommunes) veileder Behandle tiltaksplaner etter kap. 2 i forurensningsforskriften gir god oversikt over saksgangen fra kommunen får kjennskap til at det skal gjøres et terrenginngrep i et område med mistanke om forurenset grunn, til saken avsluttes.



Figur 5-7: Utsnitt fra Miljødirektoratets veileder for behandling av tiltaksplaner etter forurensningsforskriften.

Foto: Miljødirektoratet

Råd:

Kommunen bør oppfordre utbygger til å sende inn tiltaksplan og byggesøknad samtidig og lage hensiktsmessige rutiner for samordning av tillatelser.

5.7.2 Tilsyn etter plan- og bygningsloven

Tilsyn etter plan- og bygningsloven er hjemlet i § 25-1. Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt.

Der det er utført tiltak i strid med plan- og bygningsloven, skal kommunen foreta ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven § 32 og vurdere søknadsplikt og sanksjoner, se nærmere omtale i denne veilederens kap. 10.

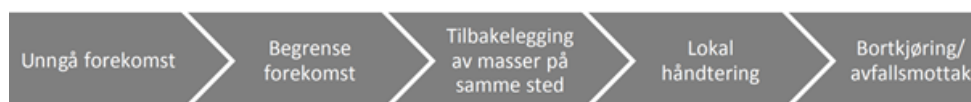
5.8 Håndtering av løsmasser med skadelige fremmede organismer

Artsdatabankens fremmedartsliste (2018) gir en oversikt over hvilken økologisk risiko fremmede arter kan utgjøre for naturmangfoldet i Norge. Listen er søkbar både på risikokategori og geografi. Pr. 2018 er 133 av artene på listen vurdert med risikokategori «Svært høy risiko». 89 av disse artene forekommer i Oslo og Akershus.

Fremmede organismer skal ikke spres, jf. forskrift om fremmede organismer kapittel 5. Hvis fremmede skadelige arter skal mellomlagres eller flyttes, må det gjøres en risikovurdering i forhold til spredning, og eventuelt gjøres tiltak for å hindre spredning jf. § 24 fjerde ledd i forskrift om fremmede organismer:

Før flytting av løsmasser eller andre masser som kan inneholde fremmede organismer, skal den ansvarlige, i rimelig utstrekning, undersøke om massene inneholder fremmede organismer som kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold dersom de spres, og treffe egnede tiltak for å forhindre slik risiko, slik som bruk av masser fra andre områder, tildekking, nedgraving, varmebehandling, eller levering til lovlig avfallsanlegg.

Dersom risikovurderinger tilsier at det bør gjøres avbøtende tiltak, må det gjøres en kost/nyttevurdering av egnede tiltak. De enkleste og minst kostbare tiltakene bør prioriteres etter følgende rekkefølge (kilde: [Håndtering av løsmasser med fremmede skadelige plantearter](#), Miljødirektoratet):



Som figuren over viser, vil mellomlagring av masser innenfor anleggsområdet og deretter gjenbruk av disse i anlegget, være den mest hensiktsmessige håndteringen av infiserte masser. Ved bortkjøring av masser stiller ikke regelverket andre krav enn at massene skal leveres til «lovlig avfallsanlegg». Valg av mottak bør sees i sammenheng med avstand fra anlegget, slik at utslipp fra transport begrenses.

Det er ikke krav om at løsmasser med fremmede arter skal leveres til deponi for forurensede masser, da massene ikke er karakterisert som forurensede iht. avfallsforskriften § 9-2 tredje ledd bokstav b, jf. forurensningsforskriften § 2-3 bokstav a.

For mer informasjon, vises det til:

- [Forskrift om fremmede organismer](#)
- [Forslag til tiltaksplan for bekjempelse av skadelige fremmede organismer \(2019-2024\)](#), Miljødirektoratet M-1373
- [Fremmede arter Miljøstatus](#)
- [Fremmedartslista 2018, Artsdatabanken](#)
- [Håndtering av løsmasser med fremmede skadelige plantearter](#), Miljødirektoratet
- [Fremmede skadelige arter, oppfølging av lovverk](#), Statens vegvesen

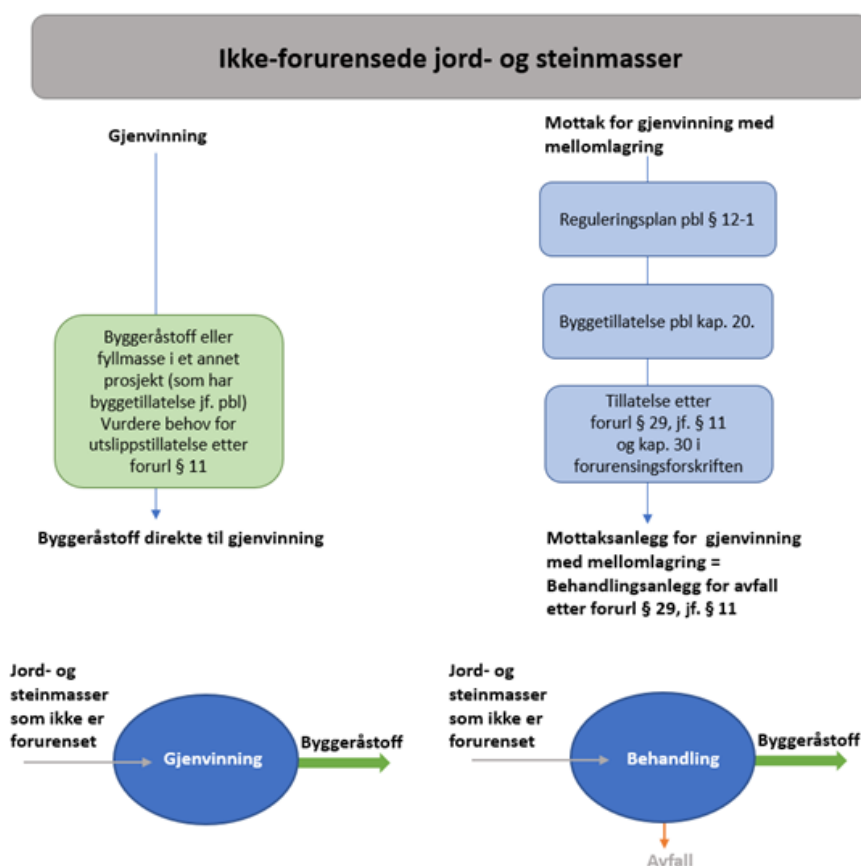
5.9 Ulike løp og saksgang for disponering av overskuddsmasser

I de følgende kapitlene er det vist ulike løp for disponering og håndtering av overskuddsmasser, og hvilke tillatelser som må vurderes/kreves for de ulike disponeringene.

Ved etablering av anlegg som krever tillatelse fra forurensningsmyndighet, har kommunen plikt til å samordne tillatelsene, jf. plan- og bygningsloven § 21-5. Kommunen kan enten avvente å gi byggetillatelse til saken er avgjort hos forurensningsmyndigheten, eller gi rammetillatelse med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før det er gitt tillatelse av forurensningsmyndigheten. I figur 5-8 er det skjematisk framstilt et løp hvor byggetillatelsen behandles før det gis tillatelse etter forurensningsregelverket.

5.9.1 Disponering av ikke-forurensede jord- og steinmasser

Illustrasjonen i figur 5-8 viser to hovedløp for håndtering av ikke-forurensede jord- og steinmasser. Massene kan gå direkte til gjenvinning som byggeråstoff eller fyllmasse i annet prosjekt, eller til mottak for mellomlagring og gjenvinning. Begge løpene gir byggeråstoff som hovedresultat.



Figur 5-8: Ulike løp med saksgang for disponering og håndtering av ikke-forurensede jord- og steinmasser.

Foto: Asplan Viak

Miljødirektoratets faktaark M1243|2018 gir utdypende redegjørelse for kravene forurensningsloven stiller til mellomlagring og sluttdisponering av overskuddsmasser i form av jord- og steinmasser som ikke er forurenset.

Eksempel fra Ås kommune, gjenvinningsanlegg

På Haug gård i Ås kommune er det regulert gjenvinningsanlegg for gravemasser og byggavfall.

Detaljreguleringsplan for Haug Gård



Foto: Ås kommune

Plandokumentene i reguleringsplanen for anlegget gir eksempler på tema og avklaringer som kan være relevante i tilsvarende saker.

Eksempel fra Ås kommune, mottak for etablering av dyrkingsjord

Reguleringsplanen for Kvestad gård i Ås kommune har som formål å etablere ca. 90 daa ny dyrkingsjord til matproduksjon. Planområdet opparbeides til jordbruk ved å fylle opp med ikke-forurensede masser i størrelsesorden 240 000 m³. Massene vil komme fra anlegg i Follo, men også fra Østlandet for øvrig. Gjennom plankart og bestemmelser er det lagt føringer for hvordan inntransport og utlegging av masser skal foretas på en sikker måte til minst mulig ulempe for omgivelsene.

Detaljreguleringsplan for Kvestad Gård

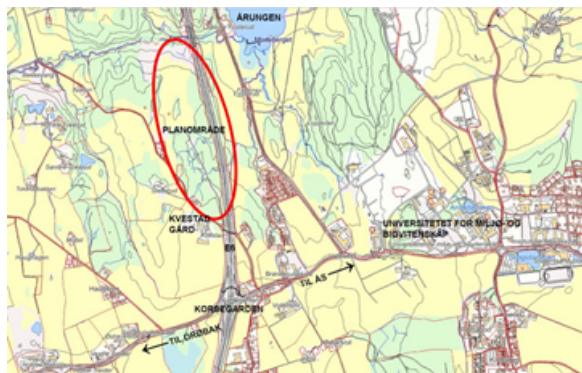


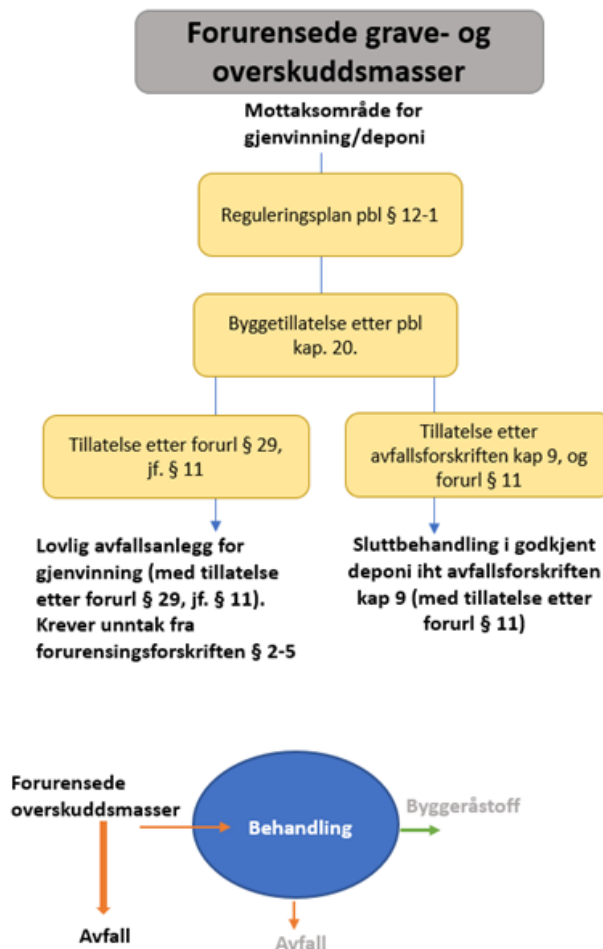
Foto: Ås kommune

Plandokumentene i reguleringsplanen for området gir eksempler på tema og avklaringer som kan være relevante i tilsvarende saker.

5.9.2 Disponering av forurensede grave- og overskuddsmasser

Figur 5-9 viser saksgang for disponering og håndtering av forurensede grave- og overskuddsmasser. Disse massene må enten gå til et lovlig avfallsanlegg for gjenvinning, eller eventuelt til sluttbehandling og deponering i

godkjent deponi.



Figur 5-9: Saksgang for disponering og håndtering av forurensede grave- og overskuddsmasser.

Foto: Asplan Viak

Forurensede gravemasser må i all hovedsak forventes å ha oppstått ved graving i forurenset grunn som reguleres av forurensningsforskriften kap. 2. Forskriftens § 2-5 krever at forurensede overskuddsmasser som ikke utnyttes internt på tiltaksområdet der de oppstod, må leveres til et lovlig avfallsanlegg. Det vil si at gjenvinning av forurenset jord krever et særskilt unntak (gitt av Miljødirektoratet) fra forurensningsforskriften § 2-5 i tillegg til en tillatelse. Dersom det ikke er snakk om gjenvinning, men annen bruk, kreves i tillegg en tillatelse til forurensning etter forurensningsloven § 11.

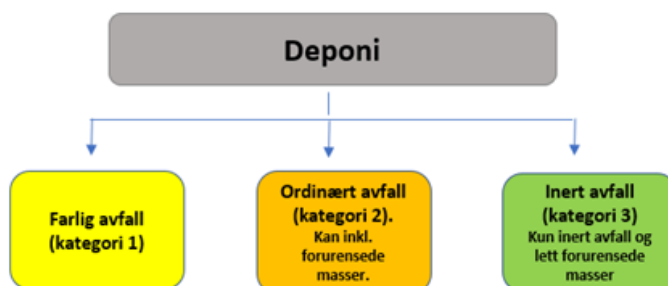
Gravemasser med innhold av helse- eller miljøfarlige stoffer over fastsatte normverdier for forurenset grunn, jf. forurensningsforskriften kapittel 2 vedlegg 1, er forurenset og kan disponeres på tre måter:

1. Gjenbrukes på eiendommen (dersom tilstandsklassen er i samsvar med arealbruken)
2. Gjennomgår behandling før ny bruk
3. Leveres til godkjent deponi

5.9.3 Deponier

Et deponi er et permanent deponeringssted for avfall på eller under bakken jf. avfallsforskriften § 9.3. Å etablere et deponi krever tillatelse etter forurensningsloven fra statsforvalteren eller eventuelt Miljødirektoratet (avfallsforskriften § 9-7). Å anlegge og drive et deponi i henhold til gjeldende regelverk er omfattende og krever investerings- og driftskostnader.

Avfallsforskriften § 9-5 klassifiserer ethvert deponi i en av følgende kategorier:



Figur 5-10: Skjematisk oversikt over kategorier for deponi.

Foto: Asplan Viak

Avfallsforskriften § 9-6 angir kriterier for hva slags avfall som kan leveres til de tre ulike deponikategoriene. Bestemmelser om hva slags avfall et deponi kan motta finnes i deponiets utslippstillatelse. Utslippstillatelsen vil ofte stille strengere og mer spesifikke krav enn de generelle reglene i avfallsforskriften.

Deponiet har plikt til å informere sine leverandører om de mottakskriterier og begrensninger som gjelder for deponiet.

Dersom avfallet som leveres på deponiet ikke er i samsvar med dokumentasjonen eller mottakskriteriene, skal avfallet avvises. Alternativt kan deponiet tilby sortering og ny karakterisering, dersom det er gitt tillatelse til dette i utslippstillatelsen.

5.9.4 Masseinntak må snart ha tillatelse etter avfallsforskriften

Deponering av jord- og steinmasser som ikke er forurenset trenger i dag ikke tillatelse etter avfallsforskriften kapittel 9 til deponering av avfall. Dette er et særskilt norsk unntak som ikke er i tråd med deponidirektivet i EU, og Miljødirektoratet jobber med å endre forskriften. Etter endringen må masseinntak som deponerer jord- og steinmasser som ikke er forurenset ha tillatelse etter avfallsforskriften. Masseinntakene blir å anse som deponier for inert avfall med tilsvarende krav til oppbygging, drift og tillatelse samt avslutning som kreves for øvrige deponier for inert avfall.

Inntil forskriften er endret gjelder derfor den generelle bestemmelsen i forurensningsloven § 29 (krav til anlegg for behandling av avfall) for alle typer avfallsanlegg og avfallsfraksjoner som ikke er særskilt regulert i egen forskrift (kap. 9 i avfallsforskriften). Praxis i bransjen til nå har vært at avfallsanlegg som tar imot jord- og stein som ikke er forurenset ikke har hatt tillatelse, men dette er altså ikke lovlig drift.

5.10 Sjekkliste for kommunale saksbehandlere

Alle tiltak som gjennomføres skal være i samsvar med gjeldende arealplaner: kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering eller detaljregulering. I tillegg kommer statlige planer, rikspolitiske retningslinjer, statlige planretningslinjer, fylkesplaner, forskrifter og kommunale vedtekter.

Kommunen kan avsette områder for mottak, gjenvinning og deponering av overskuddsmasser i kommuneplanens arealdel og sette betingelser som er relevante for disse arealene. Kommunen kan stille utredningskrav, jf. plan- og bygningsloven § 11-9. På den måten kan kommunen be om informasjon om hvordan overskuddsmasser kan minimeres og hvordan de kan sorteres og gjenvinnes. Se også kapittel 3.1 i veilederen om det kommunale plansystemet.

Uten slik avklaring på kommuneplannivå, må kommunen behandle søknader om massemottak som enkeltsaker.

Er arealet avsatt i kommuneplanens arealdel?

- Hvis nei:
 - Gjøre en vurdering om tiltakshaver bør vente på avklaring i kommuneplanen, eller anbefale oppstart av reguleringsplanprosess.
- Hvis ja:
 - Igangsette reguleringsplanprosess med planinitiativ og oppstartsmøte. Vurdere om tiltaket kommer inn under reglene om konsekvensutredning. Varsle oppstart og eventuelt høring av planprogram. Utarbeide planforslag.

5.10.1 Reguleringsplan

Det skal utarbeides reguleringsplan for områder som kommuneplanen stiller plankrav til. Plan- og bygningsloven stiller også krav om at det skal utarbeides reguleringsplan før det gis tillatelse til gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak selv om utbyggingen skjer utenfor de områdene det er stilt plankrav i plan- og bygningsloven. Hva som er et større bygge- og anleggstiltak er ikke definert i loven, og kommunen må gjøre en skjønnsmessig vurdering fra sak til sak. En viktig vurdering er hvor omfattende endringen vil være i forhold til nåværende situasjon og hva slags konsekvenser den vil gi.

Gjennom planarbeidet kommer ulike interesser og hensyn på bordet slik at det kan legges inn krav og forutsetninger i planen som ivaretar hensyn til miljø og samfunn. Planen vil avklare detaljert avgrensning av området som tillates brukt til mottak av masser. Ved å utarbeide reguleringsplan sikrer man en åpen prosess, og det er særlig viktig i saker som kan gi negative konsekvenser for omgivelsene.

Det må vurderes i hver enkelt sak om tiltaket utløser krav om konsekvensutredning, ref. bestemmelsene i forskrift om konsekvensutredning.

Forhold som kan fastsettes i reguleringsplan for mottaksanlegg/deponi:

- Mottakskontroll - hva slags masser som kan tas imot
- Krav til utførelse i anleggsperioden
- Åpnings-/driftstider
- Atkomstforhold
- Skjermingssoner
- Miljøoppfølging

- Etapper
- Maksimalt tillatte terrengendringer
- Etterbruk
- Rekkefølgekrav
- Hensyn til miljø og samfunn
- Avslutning
- Hva som tillates av bygninger
- Hva som tillates av behandlingsanlegg, eksempelvis knuseverk
- Avbøtende tiltak
- Håndtering av overvann

5.10.2 Dispensasjon

For mindre mottak av masser *kan* det gis dispensasjon fra kommuneplanen etter søknadsbehandling (jf. plan- og bygningsloven kapittel 19). Dispensasjon bør kun brukes unntaksvis, for eksempel dersom behovet er akutt, det vil ta for lang tid å få regulert området og området er egnet til formålet og har liten grad av konflikt med andre hensyn og interesser. Det kan ikke gis dispensasjon for større tiltak, jf. plankravet som ligger i plan- og bygningsloven § 12-1 uavhengig av kommuneplanens bestemmelser, med mindre det foreligger særlige grunner.

Ulike interesser som blir berørt ivaretas ved at det kan settes relevante vilkår for dispensasjonen, som for eksempel krav til:

- Dato for ferdigstillelse og avslutning av arbeidet
- Driftstider
- Mottakskontroll
- Tiltak for å ivareta sikkerhet på området og i nærmiljøet (for eksempel låsbare porter, gjerde rundt anleggsområdet, trafikksikkerhetstiltak)
- Tiltak som hindrer eller reduserer ulemper for naboer (støy, buffersoner)
- Tiltak som reduserer faren for erosjon og forurensning

De fleste søknader om nye massemtak som ikke er avklart i overordnet arealplan vil være i LNF-områder. Etablering av massemtak som ikke har sammenheng med landbruk, natur eller friluftstiltak vil være i strid med formålet. Hvis jordbruksareal berøres, må tiltaket i tillegg behandles etter jordloven § 9. Vurderingen gjøres i samarbeid med kommunal landbruksmyndighet.

Bestemmelsene i forurensningsloven gjelder tilsvarende i disse sakene og nødvendige tillatelser må innhentes.



Figur 5-11: Oppfylling av raviner og bekkedaler gir ofte negative konsekvenser for miljø- og kulturlandskap og skal ikke behandles som dispensasjonssaker

Foto: Asplan Viak

5.10.3 Byggesøknad - vurderinger i forhold til størrelse av tiltaket – «vesentlige terrenginngrep»

Plan- og bygningsloven stiller krav om søknad dersom tiltaket dreier seg om *vesentlig terrenginngrep* jf. § 20-1 bokstav k. Hva som er et vesentlig terrenginngrep må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. I vurderingen legges det blant annet vekt på terrenginngrepets formål, omfang, tidsperspektiv og påvirkning på omgivelsene. Eksempler på tiltak kan være blant annet oppfylling, bakkeplanering, forbedring av driftsforhold i landbruket, støyvoll, masseinntak/deponi, osv. Størrelsen på terrengendring kan i seg selv utløse krav om søknad.

I byggesaksforskriften § 4-1 bokstav e punkt 7 er begrepet vesentlig terrenginngrep definert nærmere, men bestemmelsen er ikke myntet direkte på masseinntak. Den enkelte kommune må derfor ut fra en skjønnsmessig vurdering ta stilling til hva som regnes som «vesentlig», og dermed vurdere om den enkelte masseoppfyllingssaken er søknadspliktig.

Råd:

Det anbefales at kommunene tar inn bestemmelser i kommuneplanens arealdel som angir kriterier for størrelse, omfang og andre kriterier som må være oppfylt dersom et terrenginngrep ikke skal være søknadspliktig.

Eksempel fra Velde Pukk AS i Sandnes - mottaksanlegg for gjenvinning av gravemasser

Velde Pukk AS har anlegg for gjenvinning av asfalt og gravemasser. Gjenvinning gir fordeler som lavere pris, mindre deponi, mindre bruk av råvarer og inngrep i naturen og spart transport.

Velde Pukk AS kan også motta forurensede masser ved at et nytt vaskeanlegg skiller ut sand- og steinfraksjoner fra forurenset finstoff/slam. Velde gjenbraker 70-80 % av de forurensede massene, mens 20-30 % kjøres til

godkjent mottak. Dokumentasjon av forurensningsgrad må foreligge før levering av avfallet. Massene skal ikke inneholde restavfall, trevirke, stål, betong, organisk eller farlig avfall.

Vaskeanlegget har kapasitet til 1 mill. tonn pr. år. I dag gjenvinnes årlig kun ca. 5000 tonn.



Figur 5-12: Miljøanlegget på Velde som vasker og sorterer gravemasser og gir tilbake høyverdige råstoffer som ellers hadde blitt deponert.

Foto: Asplan Viak

Eksempel fra Lier kommune, masseuttak tilrettelagt for varig deponering

Reguleringsplan for Egge masseuttak i Lier kommune legger til rette for varig deponi for inerte og lett forurensede masser. Grustaket ligger som et sår i landskapet, og gjennom deponiet skal landskapet fylles opp til opprinnelige terrengnivåer og istandsettes slik at det kan tas i bruk til jordbruksformål.



Foto: Lier kommune

Plandokumentene i reguleringsplanen for anlegget gir eksempler på tema og avklaringer som kan være relevante i tilsvarende saker, og også for mindre deponier. Link til disse:

- [Plankart](#)
- [Reguleringsbestemmelser](#)

- Planbeskrivelse
- Utslippstillatelse

6 Ivaretakelse av matjord

Dyrka mark er en stor ressurs for samfunnet, og er derfor viktig å ta vare på. Jordloven §§ 1 og 9 slår fast at dyrka mark kun skal brukes til jordbruksformål, og dyrkbar mark skal ikke gjøres uegnet til fremtidig jordbruksproduksjon.

«Tilførsel av eksterne masser på dyrka og dyrkbar jord forventes unngått av hensyn til jordvernet. For arealer som skal etterbrukes til matproduksjon, må kvaliteten og avlingspotensialet opprettholdes eller forbedres.»

Planretningslinje 3.5.4, andre avsnitt, i Regional plan for masseforvaltning i Akershus.



Figur 6-1a: Eksempel som synliggjør hvordan det kan gå når man «bare skal mellomlagre» på dyrka jord

Foto: Asplan Viak



Figur 6-1b: Eksempel som synliggjør hvordan det kan gå når toppdekket og oppbyggingen av lagene ikke ivaretar ønsket kvalitet

Foto: NIBIO/Norsk Landbruksrådgivning Vest

Når det gjelder massehåndtering, er det særlig tre forhold som er viktige å tenke på for å ivareta matjord:

1. Anlegg for håndtering av overskuddsmasser bør ikke legges på dyrka eller dyrkbar mark.
2. Jorda er en ikke-fornybar ressurs, og flytting til et annet areal vil være bedre enn å bygge oppå den. I en slik prosess er det viktig at håndteringen av jordmassene og planleggingen av flyttingen blir ivaretatt best mulig.

3. Bruk av overskuddsmasser til å etablere dyrkingsjord for matproduksjon krever god kunnskap og en plan for hvordan de ulike lagene skal bygges opp.

Norsk Landbruksrådgiving og NIBIO har gitt ut en faglig veileder/håndbok «Jordmasser fra problem til ressurs, Norsk Landbruksrådgiving og NIBIO» for å vise hvordan man best mulig kan nytte dyrka overskuddsmasser til nydyrking eller forbedring av eksisterende jordbruksareal. Håndboka ser på framgangsmåter for å flytte matjord uten at kvaliteten forringes, og framgangsmåter ved midlertidige tiltak på dyrka mark.

6.1 Matjordplan som verktøy

I byggesaker og reguleringsplaner som tillater omdisponering av dyrka og dyrkbar mark, kan det stilles krav om at det utarbeides en matjordplan for å sikre at matjordlaget tas vare på og brukes. Matjordlaget fra omdisponert dyrka eller dyrkbar mark kan benyttes til nytt matjordareal, nydyrking eller forbedring av annen dyrka eller dyrkbar mark.

Krav til matjordplan forankres i kommuneplanen og gjøres kjent på oppstartsmøte for regulering i saker hvor dette er relevant. Matjordplanen utarbeides og godkjennes av kommunen på lik linje med tilsvarende utredninger for støy, arkeologiske utgravninger osv. når komplett planforslag sendes inn, og krav til gjennomføring forankres i reguleringsbestemmelsene.

Eksempel fra Vestfold fylkeskommune, veileder til matjordplan

Vestfold fylkeskommune har i forbindelse med sin regionale plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) utarbeidet en veileder til matjordplan som et hjelpemiddel for kommuner og tiltakshavere/planleggere. Veilederen er en direkte oppfølging av retningslinjene i Vestfolds RPBA som stiller krav til utarbeiding av matjordplan ved formålsendring av dyrka eller dyrkbar jord, og kan være til inspirasjon for kommuner i Viken som ønsker å sette tilsvarende problemstillinger på dagsorden, og er linket under.

[Veileder til matjordplan fra Vestfold fylkeskommune](#)

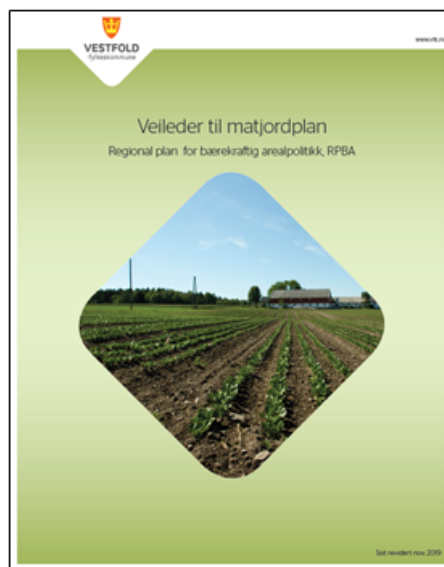


Foto: Vestfold fylkeskommune

7 Utfylling i sjø og vassdrag

Regional plan for masseforvaltning tar ikke for seg mudring, dumping og utfylling i sjø som tema, men det har vært et ønske om at veilederen likevel skal si noe om dette siden det er en stor utfordring langs kyst og vassdrag i tidligere Akershus og nye Viken fylkeskommune. Temaet er derfor omtalt i veilederen med fokus på myndigheter, regelverk og sjekkliste for kommunale saksbehandlere.

7.1 Myndigheter og regelverk

Statsforvalteren er forurensningsmyndighet etter forurensningsforskriften kapittel 22 om mudring og dumping i sjø og vassdrag, og kan gi tillatelse etter denne. Det er også statsforvalteren som gir tillatelse etter forurensningsloven § 11 til dekkeing av forurenset sjøbunn.

Kystverket eller **Havnevesenet** kan gi tillatelse etter havne- og farvannsloven til utfylling av masser i sjøen. Dersom tiltaket skal utføres i ferskvann og vassdrag skal søknaden sendes til Vassdrags- og energidirektoratet (NVE), og ikke til Kystverket, for vurdering etter vannressursloven.

Norsk Maritimt Museum har ansvar for forvaltningen av kulturminner etter kulturminneloven under vann på strekningen fra svenskegrensen til Åna-Sira. Også kulturminner i ferskvann innenfor denne kyststripen hører med.

Kommunen har det overordnede miljøansvaret for kommunens sjøareal. Derfor skal alle søknader sendes til den aktuelle kommunen som førsteinstans for behandling, dersom kommunen ikke allerede har gitt en tillatelse eller en uttalelse til tiltaket som synliggjør kommunens synspunkt og kan legges ved søknaden til statsforvalteren.

I tillegg må tiltaket i mange tilfeller konsekvensutredes dersom arealet er større enn 50 dekar eller det skal fylles mer enn 50 000 m³ masse. Konsekvensutredningen er en del av reguleringen hvor **kommunen** er myndighet og statsforvalteren er høringspart.

Eiendomsgrenser i sjø må avklares og **grunneier** må gi samtykke til tiltaket.

7.2 Sjekkliste for kommunale saksbehandlere

Alle tiltak som gjennomføres skal være i samsvar med gjeldende arealplaner: kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering eller detaljregulering. I tillegg kommer statlige planer, rikspolitiske retningslinjer, statlige planretningslinjer, fylkesplaner, forskrifter og kommunale vedtekter.

Utfylling i sjø og vassdrag vil som hovedregel kreve reguleringsplan. Ved ønske om større utfyllinger, eksempelvis til molo, byggegrunn eller rekreasjonsareal vil tiltaket som regel kreve drøfting og avklaring i en kommuneplanprosess først. For prosjekter som ønsker å vurdere utfylling i sjø, er det derfor viktig å være klar over at dette er en tidkrevende avklaring med betydelig usikkerhet.

Er arealet avsatt i kommuneplanens arealdel?

- Hvis nei:
 - gjøre en vurdering om tiltakshaver bør vente på avklaring i kommuneplanen, eller anbefale oppstart av reguleringsplanprosess
- Hvis ja:
 - igangsette reguleringsplanprosess med planinitiativ og oppstartsmøte
 - vurdere om tiltaket kommer inn under reglene om konsekvensutredning
 - varsle oppstart og eventuelt høring av planprogram
 - utarbeide planforslag

7.2.1 Reguleringsplan

Gjennom reguleringsplanprosessen er det en rekke forhold som bør utredes og avklares:

- Bunn- og grunnforhold
- Farled
- Næringsinteresser, herunder fiskeri
- Friluftinteresser
- Forurensing
- Maritime kulturminner
- Maritimt biologisk mangfold
- Hvordan massene kan/skal legges ut
- Utforming av tiltaket
- Eventuelt avbøtende tiltak
- Krav til oppfølging, eksempelvis geoteknisk, marinteknisk o.l.

7.2.2 Søknad om mudring, dumping og utfylling i sjø og vassdrag

Skjema for søknad om mudring, dumping og utfylling i sjø og vassdrag, ligger på hjemmesiden til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus under «Miljø og klima» på siden for «Skjema og tjenester».

Søknaden skal inneholde:

- Beskrivelse av tiltaket
 - Type tiltak
 - Formål
 - Mengde
 - Areal som berøres
 - Høyde på utfyllingen
 - Analyserapport på prøveresultater av sedimenter i området
 - Analyserapport av masser som skal fylles eller dumpes
 - Avbøtende tiltak
 - Tidsperiode for gjennomføring av tiltaket

- Lokale forhold
 - Bunnforhold
 - Naturforhold
 - Områdets bruksverdi (fiske, rekreasjon, friluftsliv, etc.)
 - Annen bruk av området (næringsinteresser)
 - Forurensningskilder i nærheten (aktive og historiske)
- Behandling av andre myndigheter
 - Er tiltaket i tråd med gjeldende plan for området?
 - Er tiltaket vurdert, eventuelt behandlet etter annet lovverk i kommunen?
 - Er tiltaket vurdert av kulturminnemyndighetene?
 - Ved tiltak i vassdrag: er tiltaket vurdert av fylkeskommunen etter lakse- og innlandsfiskloven?
- Andre opplysninger av betydning for søknaden

Eksempel fra Bærum kommune, Sandvika fjordpark

Hovedhensikten med prosjektet var å utnytte muligheten til å realisere arealutvidelsen på Kadettangen med å gjenbruke den korteste steinen fra tunnelutbyggingen av E16 og spare trafikkbelastning på vegnettet, og med mindre CO2 utslipp.

Parken er utstyrt med nedgravde løsninger for avfall som både håndterer betydelige volum og skjærer publikum for uønsket lukt. Avfallsbeholderne vil være tilgjengelige for tømning fra kyststien. Dusjpunkter er plassert på nøye utvalgte steder, med dedikerte platåer og tappekraner for vann. Det etableres rikelig med sykkelparkeringsplasser og lange, solide benker. Belysningen vil bidra til å fremheve parkens bevegelseslinjer og målpunkter. Det er blitt avsatt arealer for lek og ballspill, inkludert opparbeidelse av to sandvolleyballbaner.

Bærum kommune - Sandvika fjordpark

Miljøaspekt	Miljømål	Resultat og kommentarer
Kortreist steinmasse	Mindre luftforurensning	Prosjektet mottok 500 000 m3 tunellmasser.
Støyreducerende tiltak for strandsonen	Mindre støy for de som bruker stranden	Koller opp mot 5 m mellom stranden og E18.
Bortkjøring av forurensede masser	Mindre forurensning	Mindre forurensede masser ble kjørt til godkjent deponi.
Nedgravde avfallspunkter	Organisert innsamling av avfall	Det ble anlagt flere slike avfallspunkter i parken.
Dusjer i strandsonen	Mindre dusjvann på grønt areal	Dusjene ble plassert i overgangssonen fra plen til sand og anlagt med drenerende masser under

8 Regelverk oversikt

8.1 Ansvar og virkeområde

Masseforvaltning dekkes av ulike lovverk som hver for seg skal sikre at det blir tatt tilstrekkelig hensyn til ulike miljø- og samfunnsinteresser. Relevant regelverk er oppsummert i tabell 8-1.

Tabell 8-1: Oversikt over ulike regelverk og ansvarsområder som kan komme til anvendelse i masseforvaltningssaker.

Tema	Lovverk	Virkeområde	Ansvarlig myndighet
Vesentlig terrenginngrep	Plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav k Forskrift om byggesak § 4-1 bokstav e punkt 7	Tiltak som krever søknad og tillatelse fra kommunen. I vurderingen av hva som er vesentlig, skal det legges vekt på inngrepets omfang og hensynet til omgivelsene, og må vurderes i hvert enkelt tilfelle.	Plan- og bygningsmyndigheten
Plikt til å utarbeide reguleringsplan	Plan- og bygningsloven § 12-1	«For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-1 og § 21-4 kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan.	Plan- og bygningsmyndigheten
Konsekvensutredning masseinntak/deponi	Forskrift om konsekvensutredninger § 8 jf. § 10 og vedlegg II punkt 11 bokstav k	Konsekvensutredning skal vurderes ved etablering av deponier for masse på land og i sjø større enn 50 dekar eller 50 000 m ³ masse.	Plan- og bygningsmyndigheten

Tema	Lovverk	Virkeområde	Ansvarlig myndighet
Konsekvensutredning masseuttak for eksempel stein, grus og sand	Forskrift om konsekvensutredninger § 6 og vedlegg I punkt 19.	Uttak av malmer, mineraler, stein, grus, sand, leire eller andre masser dersom minst 200 dekar samlet overflate blir berørt eller samlet uttak omfatter mer enn 2 millioner m ³ masse, eller uttak av torv på et område større enn 200 dekar. Mindre tiltak omfattes av vedlegg II punkt 2 bokstav a.	Planmyndigheten. Direktoratet for mineralforvaltning er ansvarlig myndighet for større uttak av mineralressurser dersom planmyndigheten ønsker dette.
Dispensasjon fra arealplaner	Plan- og bygningsloven § 19-2	Der tiltaket ikke er i tråd med reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel, kan det søkes om dispensasjon fra planen. Det må foreligge grunngitt søknad og statlige og regionale myndigheter skal uttale seg, hensynene bak bestemmelsene skal ikke settes vesentlig til side, og fordelene med å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene.	Plan- og bygningsmyndigheten
Bakkeplanering (anlegg av planeringsfelt)	Forurensningsforskriften kap. 4	Bakkeplanering er søknadspliktig til kommunen for areal større enn 1 daa. Kommunen er godkjenning- og tilsynsmyndighet. Tilkjøpte masser skal ikke behandles etter forurensningsforskriften kap. 4, men behandles etter plan- og bygningsloven.	Plan- og bygningsmyndigheten

Tema	Lovverk	Virkeområde	Ansvarlig myndighet
Forurensninger fra produksjon av pukk, grus, sand og singel	Forurensingsforskriften kap. 30	Ivaretagelse av miljøhensyn. Ved bearbeiding av stein sende en melding til statsforvalteren. Gjelder også anleggsvirksomhet knyttet til for eksempel veibygging. Meldingen skal blant annet inneholde måleresultater, måleprogram og tiltak når det gjelder støv, støy og utslipp til vann. Driften skal være innenfor krav i forskriften. I spesielle tilfeller kan statsforvalteren velge å gi utslippstillatelse (forurensingsloven § 11) som erstatter kravene i forskriften.	Statsforvalteren
Forurenset grunn	Forurensingsforskriften kap. 2	Regulerer opprydding i forurenset grunn ved bygge og gravearbeider	Kommunen
Avfall – definisjon og håndtering	Forurensingsloven - § 7 plikt til å unngå forurensing - § 11 særskilt tillatelse til forurensede tiltak - § 27 definerer avfall - § 29 krav til anlegg for behandling av avfall - § 32 håndtering av næringsavfall	Avfall som oppstår i forbindelse med bygge- og anleggsprosjekter er å regne som næringsavfall (§ 27a) og skal leveres til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgå gjenvinning Se Miljødirektoratets faktaark M-1243/2018	Miljødirektoratet, statsforvalteren, fylkeskommunen, kommunen

Tema	Lovverk	Virkeområde	Ansvarlig myndighet
Deponering av avfall	Avfallsforskriften - Kapittel 9 omhandler deponering av avfall - § 9-11 mottak av avfall - § 9-12 registrering - Kapittel 9 vedlegg II krav til karakterisering og testing av avfall til behandlingsanlegg eller deponi - Kapittel 11 omhandler farlig avfall	Permanente mottaksområder for avfall, såkalte deponier krever godkjenning av statsforvalteren Mottak, mellomlagring og behandling av farlig avfall krever tillatelse fra Miljødirektoratet	Miljødirektoratet, statsforvalteren
Leterett, undersøkelsesrett, utvinningsrett	Mineralloven	Alle drivere av pukk- og grusuttak med totalt uttak over 10 000 m³, skal ha konsesjon etter mineralloven § 43.	Direktoratet for mineralforvaltning
Jordvern	Jordloven § 9	Tiltak som berører dyrka mark og/eller dyrkbar mark. Må normalt ha godkjenning både etter jordloven og plan- og bygningsloven.	Statsforvalteren, kommunen
Hensyn til naturmangfold	Naturmangfoldloven §§ 8-12	Sektorovergripende. Masseoppfylling vil alltid utløse krav om vurderinger etter §§ 8-12. Vurdering etter kapittel IV om fremmede organismer vil også være aktuelt. Prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet.	Miljødirektoratet, statsforvalteren, kommunen
Vassdrag	Vannressursloven Vassdragsloven	Inngrep i elver og bekker meldes til NVE for vurdering av konsesjonsplikt	NVE

Tema	Lovverk	Virkeområde	Ansvarlig myndighet
Grunnvann	Vannforskriften § 4-6	Tilstanden i overflatevann og grunnvann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomsten skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand. Forskriften er hjemlet i forurensningsloven, plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og vannressursloven.	KLD
Kulturminner	Kulturminneloven - § 3 forbud mot inngrep i automatisk fredet kulturminne - § 9 undersøkelsesplikt	Tiltaket må vurderes i forhold til automatisk fredede kulturminner, og eventuelt behov for arkeologiske undersøkelser.	Riksantikvaren, fylkeskommunen (Sametinget for samiske kulturminner)
Annet aktuelt lovverk	- Drikkevannsforskrift - Forskrift om miljørettet helsevern - T- 1442/2016 - Forskrift om fremmede organismer	Sektorlovverk som det må tas hensyn til i den enkelte sak, avhengig av områdene det søkes om masseuttak eller massemottak.	NVE, Mattilsynet mfl.

9 Miljømessige konsekvenser knyttet til masseforvaltning og forslag til tiltak

Massehåndtering og bearbeiding av masser kan medføre negative miljøeffekter. Kartlegging, dokumentasjon av målinger og evt. gjennomføring av tiltak vil måtte vurderes ved alle former for massehåndtering.

Nedenfor er de forskjellige miljøeffektene beskrevet nærmere sammen med noen forslag til tiltak.

Støv

Problemstilling	Forslag til tiltak
Knusing av stein og betong vil generere støv som kan være helseskadelig og sjenerende.	• Krav om vanning og feiing av veier og tette flater • Måle støvkonsentrasjon jf. grenseverdier i forurensingsforskriften kap.30

Støy

Problemstilling	Forslag til tiltak
Støy fra knusing, pigging og tipping av stein.	• Skjerming • Tilpasning av driftstider • T-1442/2016

Avrenning av partikler

Problemstilling	Forslag til tiltak

Problemstilling	Forslag til tiltak
Ved mottak eller bruk av sprengt stein, knust betong og jord vil avrenning med høyt partikkelinnhold kunne gi negative miljøeffekter. Rent vann utenfor massemottak kan renne inn i lagringsområdene og bli forurensset. Det forurensede vannet kan deretter dra med seg mer partikler ut i vassdrag. Et høyt partikkelnivå i vannforekomsten kan føre til negativ påvirkning av fisk og andre vannlevende organismer. Partikler fra sprengstein kan ha fysiske effekter på plante- og dyreliv. Skarpe partikler kan trenge gjennom epitel og slimlag hos fisk, filtrerende bunndyr og plankton. Aluminium kan løses ut fra mineraler og jord dersom pH-verdien i vassdrag synker, som kan gi skader på fisk. Bruk av TBM (tunnelboremaskin) vil ofte generere masser med høy finstoffandel sammenlignet med sprenging av tunnelene og denne teknikken vil kunne gi betydelig høyere partikkelinnholdet i avrenningsvannet. Den høye finstoffandelen gjør også at det er betydelig vanskeligere å få en god ressursutnyttelse av TBM-masser sammenlignet med sprengte masser.	Forslag til tiltak for rensing av partikler: • Sedimentasjonsdammer. Viktig at dammene er riktig dimensjonert. Renseeffekter kan forbedres ved å bruke seriekoblede dammer eller bygge opp terskler i dammene. • Flokkulering, dvs. tilsetning av kjemikalier som gjør at partiklene klumper seg sammen og faller til bunnen fortere. • Pukkfilter. Ved å fylle sedimentasjonsbasseng/-dam med pukk filtreres vannet og partikler blir liggende igjen i pukkmassene. Pukken må bytes ut med jevne mellomrom. • Lede alt av overflatevann utenom lagringsområdene, og deretter så til massene med egnet grasfrøblanding.

Avrenning av nitrogen

Problemstilling	Forslag til tiltak

Problemstilling	Forslag til tiltak
Størst utfordring ved håndtering av store mengder tunnelsprengt stein med avrenning til følsomme resipienter. Nitrogen bidrar til algevekst som kan lede til oksygenmangel i resipienten. Videre er det en likevekt mellom nitrogenforbindelsene ammonium og ammoniakk i vannfasen, hvilket gjør at jo høyere pH-verdi i vannet desto mer ammoniakk. Ammoniakk er akutt giftig for vannlevende organismer. Nitrogenkonsentrasjonene er betydelig høyere fra tunnelsprengt stein sammenlignet med stein som er sprengt i dagen. Bruk av sprøytebetong i tunneler gjør også at pH-verdien øker hvilket gir mer ammoniakk.	• I dag foreligger ingen effektive rensemetoder for overvann/anleggsvann med høyt nitrogeninnhold. • Det som imidlertid er viktig i de tilfeller hvor konsentrasjonene av nitrogen er høye og pH-verdien er høy er å senke pH-verdien med kjemikalier før man slipper ut vannet. Det betyr at mindre av nitrogenforbindelsene foreligger på ammoniakkform og på denne måten blir giftigheten lavere.

Avrenning og spredning av miljøgifter

Problemstilling	Forslag til tiltak
Ved mottak av jordmasser, betong, asfalt og annet riveavfall vil disse kunne inneholde miljøgifter som kan vaskes ut og forurense grunn og vann. Mesteparten av disse forurensningene foreligger i partikkelbunden form. Utfylling i sjø eller vann vil kunne medføre at sediment blir virvlet opp og spres i vannet, noe som kan føre til både spredning av miljøgifter og nedslamming av naturverdier og andre verdier.	• Hjemmel: forurensningsloven § 7 annet ledd • Fjerne partiklene fra avrenningsvannet slik at mesteparten av forurensningene fjernes med dem. • Statsforvalteren kan stille krav om at denne typen masser lagres på tett dekke med vannoppsamling. • Gode rutiner for mottakskontroll kan gjøre at risikoen for avrenning som inneholder miljøgifter blir betydelig lavere og at det dermed ikke er nødvendig med oppsamling av vannet for enkelte massetyper.

Plastforurensning

Problemstilling	Forslag til tiltak

Problemstilling	Forslag til tiltak
Plastrester i sprengstein ved utfylling i vann/sjø. Plasten kommer fra tenningsledninger, koblingsbokser og foringsrør.	• Bruk av oljelense og oppsamling av plast innenfor lensen på overflaten. • Bruke sprengningsteknikk for sprenging under vann som ikke gir plastforurensning. Det bør vurderes om dette er mulig å bruke i tunneler også.

Kjemikalier og avfall

Problemstilling	Forslag til tiltak
Ved all form for anleggsvirksomhet vil det håndteres kjemikalier og avfall (diesel, oljer m.m.). Med dette følger det en risiko for lekkasjer til grunn og vann.	• Mindre kolli • Oppbevaring på tank • Dersom tankene er større enn 10 000 liter for oljeprodukter, inkl. diesel, eller 2 000 liter for andre kjemikalier så omfattes de av krav i forurensningsforskriften kap. 18 (tankforskriften).

Naturmangfold

Problemstilling	Forslag til tiltak
Risiko for å spre fremmede arter ved flytting av jord fra en lokalitet til en annen. Risiko for å påvirke truede arter når man tar i bruk arealer for masseforvaltning.	• Kartlegging av naturmiljø i forkant av tiltakene for å kunne iverksette nødvendige tiltak. (Naturmangfoldloven, forskrift om fysiske tiltak i vassdrag, forskrift om fremmede organismer)

Grunnforhold

Problemstilling	Forslag til tiltak

Problemstilling	Forslag til tiltak
Er uttaksområdet eller oppfyllingsarealet under marin grense? Fare for kvikkleire? Blir nærliggende kvikkleireområder berørt? Flytting av jordmasser fører med seg risiko, og tilføring av masser gir betydelig vektbelastning på terrenget.	• Behov for geoteknisk undersøkelse (Plan- og bygningsloven § 28-1 og TEK17 kap. 10) • Områder med leire bør unngås på grunn av fare for utrasning. Masseinntak bør legges på sikre grunnforhold hvor det hverken oppstår problemer med komprimering av underliggende masser, eller far for ras og utglidning.

Landbruk

Problemstilling	Forslag til tiltak
Forringes arealenes produksjonsevne for skog- og jordbruk etter oppfylling? Flytting av jordmasser fører med seg risiko, og tilføring av masser gir betydelig vektbelastning på terrenget.	• Vilkår om minst samme produksjonskvalitet etter oppfylling i vedtak om midlertidig omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord (jordloven § 9) • Dyrka jord bør aldri brukes til mottak for gjenvinning med mellomagring av masser, og områder med leire bør unngås på grunn av fare for utrasning. Slike mottak bør legges på sikre grunnforhold hvor det hverken oppstår problemer med komprimering av underliggende masser, eller far for ras og utglidning.

Klima og bærekraft

Problemstilling	Forslag til tiltak

Problemstilling	Forslag til tiltak
Uttak av jomfruelige råstoffer (pukk fra steinbrudd, metaller fra malm m.m.) til byggeformål medfører miljø-, ressurs- og klimaulemper.	• Tilrettelegge for større gjenbruksandel. • Ved gjenvinning av masser oppnås en reduksjon av disse ulempene. For det første sparer man på ikke-fornybare naturressurser hvilket også medfører mindre naturinngrep. I tillegg medfører gjenvinning av masser og bygningsavfall at en mindre mengde må deponeres og deponiene kan benyttes til annet avfall som ikke kan nyttiggjøres. Gjenvinning leder også ofte til redusert transportbehov og dermed redusert klimabelastning, spesielt om gjenvinningsanleggene har en sentral plassering i forhold til hvor overskuddsmasser genereres og hvor gjenbruksmarkedet er. Ved bruk av et felles logistikkssystem vil massene også kunne rutes mest mulig effektivt for å minimalisere transportbehovet. Videre vil man redusere transportbehovet ved å plassere gjenvinningsanleggene på eller i nærheten av eksisterende anlegg for produksjon av byggeråstoffer (pukkverk, asfaltanlegg og betongfabrikker m.m.). Det vil da være muligheter for å levere overskuddsmasser/avfall til gjenvinning og ta med seg byggeråstoffer ut igjen på samme lastebil (returlass).

Naboer

Problemstilling	Forslag til tiltak

Problemstilling	Forslag til tiltak
Belastning på folk som bor eller oppholder seg i nærområdet	• Tett dialog med naboer og andre berørte • Gi informasjon • Ta bekymringer på alvor, ha forståelse og prøv å forklar. Vær ydmyk. • Gjennomfør målinger for å dokumentere at driften er innenfor gitte grenseverdier eller gjennomfør tiltak for å overholde grenseverdiene (dette er vanligvis et myndighetskrav i tillegg). • Vurder å gjennomføre strengere tiltak enn loven krever • Skjerme anleggene. Dette hjelper vanligvis mot både støy og støv, men også visuell skjerming er viktig. • Planlegg driften for å unngå støyende aktiviteter tidlig på morgenen eller sent på kvelden/natten dersom mulig. • Oppfordre transportører som transporterer masser inn og ut fra anlegget til å vise hensyn og kjøre «pent», spesielt gjennom boligfelt og forbi skoler m.m. Gjør dem også oppmerksom på at det er deres ansvar at lasten er forsvarlig sikret. • Ved tipping av stein genereres det mye støy når steinen slår mot baklemmen. Ved transport av stein kan man vurdere å pålegge transportører å ta av baklemmen på lastebilen. Alternativt kan det brukes hydraulisk baklem. • Åpen dialog med myndigheter når det gjelder naboutfordringer og håndteringen av disse.

10 Ulovlighetssaker

Ulovlighetssaker kan forekomme innenfor alle hovedtemaene som omhandles i veilederen og oppfølgingen foregår av ulike myndigheter. I dette kapittelet omhandles ulovlighetsoppfølging der det er utført tiltak i strid med plan- og bygningsloven (pbl). Kommunen skal foreta ulovlighetsoppfølging etter pbl kapittel 32 og vurdere søknadslikt og sanksjoner.

Et ulovlig forhold vil foreligge når det er iverksatt eller utført et tiltak som krever kommunens godkjenning uten at slik godkjenning foreligger. En eventuell godkjenning kan også være betinget av at det først utarbeides en reguleringsplan.

Eksempler på ulovligheter kan være at mottaksområdet har tatt imot masser de ikke er godkjent for, manglende oppfølging av vilkår, eller at krav i reguleringsplan ikke følges opp, for eksempel etablering av rensebasseng, overholdelse av driftstider.

Dersom det foreligger et ulovlig forhold har kommunen følgende sanksjonsmuligheter:

Pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning

- Pbl § 32-3 pålegg om retting og pålegg om stans.
- Pbl § 32-4 pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning.
- Det kan gis pålegg om stans av arbeider og/eller pålegg om retting av det ulovlige forhold. En retting kan gjøres ved tilbakeføring til lovlig situasjon eller ved at forskriftsmessig søknad om å få tiltaket godkjent innsendes.
- Dersom det søkes, vil ulovlighetsoppfølging stå i bero til saken er ferdigbehandlet.

Tvangsmulkt som virkemiddel for å få gjennomført pålegg

- Pbl § 32-5
- Dersom pålegg ikke etterkommes kan det gis tvangsmulkt i form av dagmulkt eller engangsmulkt inntil pålegget er etterkommet.
- Dette har vist seg å være et effektivt virkemiddel.

Forelegg

- Pbl § 32-6
- Det kan gis forelegg om å etterkomme pålegget. Et forelegg har virkning som en rettskraftig dom og vil derfor kunne være grunnlag for tvangsgjennomføring.
- Benyttes sjelden.

Overtredelsesgebyr

- Pbl § 32-8
- Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, som plan- og bygningsmyndighetene kan ilegge ansvarlige for brudd på plan- og bygningslovgivningen.

- Overtredelsesgebyr regnes som en straffesanksjon i motsetning til tvangsmulkt som er et virkemiddel for å få gjennomført pålegg.

Anmeldelse

- Alvorlige brudd på plan- og bygningslovgivningen og naturmangfoldloven blir politianmeldt.