



Miljødirektoratet
Postboks 5672 Sluppen
7485 TRONDHEIM

Kontakt saksbehandlar
Kristin Espeset, tlf: 5156 8878

Oppdrag 3.1.4.4.12 i tildelingsbrev for 2020 - Oversikt over massefyllingar i Rogaland

Oversikta viser at det er mange massefyllingar i Rogaland. I nokre kommunar er det heilt klart mangelfulle data vi har fått inn. Det er eit problem at massefyllingar i dag ofte blir handtert som mange små enkeltsaker utan ein overordna plan i kommunen. Fylkesmannen i Rogaland ynskjer å bidra til meir gjenvinning av desse massane.

Bakgrunn

Fylkesmannen i Rogaland viser til oppdrag frå Miljødirektoratet i tildelingsbrevet for 2020 der vi blir bedt om å kartlegga massefyllingar/massetippar for ikkje-forureina jord- og steinmasser (oppdrag 3.1.4.4.12). Oppdraget er presisert til å omfatte anlegg som tar imot masser frå fleire aktørar og/eller prosjekter, over lenger tid.

Miljødirektoratet har sagt følgjande om forskjellen på eit avfallsanlegg og anna disponering når det gjeld handtering av reine massar:

"Ikke-forurensset jord- og steinmasser som ikke gjenvinnes, kan kasseres ved å leveres til et avfallsanlegg, eller ved annen disponering i henhold til forurensningsloven § 32. En enkelt disponering av jord og steinmasser fra en og samme aktør og/eller fra ett enkelt prosjekt, over en begrenset tidsperiode, anses normalt som annen disponering. En massetipp/massemottak som tar imot masser fra flere aktører og/eller prosjekter, over lenger tid, skal derimot anses som et avfallsanlegg i henhold til forurensningsloven § 29. Det er fylkesmannen (FM) som er forurensningsmyndighet for avfallsanlegg jf. forurensningsloven § 29 i henhold til rundskriv T-3/12 kap. 2.2."

I vårt brev til kommunane (som blei sendt ut i januar 2020) har vi bedt om at det blir sendt inn ein oversikt over tiltak som oppfyller følgjande krav:

- er ein massetipp/massemottak der massane er plassert permanent
- tar imot jord og steinmassar som ikkje er forureina eller andre massar.



Vi har derfor hatt ei brei tilnærming når det gjeld kva for tiltak vi har bedt kommunane opplyse oss om. Som det går fram av det vidare vil det, slik situasjonen er i dag, ofte vere vanskeleg i utgangspunktet å ha klarheit i om det på ei massefylling vil komme til vere mottak frå eit eller fleire prosjekt, og om påfyllinga vil vare kort eller lang tid. Vi kjem tilbake til dette seinare i brevet.

Tiltakshavar og grunneigar i massefyllingsprosjekt

Når ei massefylling blir etablert er tiltakshavar i dei fleste tilfella ein entreprenør, og massefyllingane blir i hovudsak lokalisert i landbruksområder (som er regulert som LNF-områder). Grunneigar er nesten alltid ein gardbrukar.

Kvifor blir ei massefylling etablert?

Utgangspunktet for at ei massefylling blir etablert er som oftast at ein entreprenør (eller aktørar som Statens vegvesen) har bygge- og anleggsarbeid/vegprosjekt der det vil oppstå masseoverskudd. Entreprenøren ynskjer då å sikre seg eit areal i nærleiken av der masseoverskuddet vil oppstå for at tiltaket skal bli billigast mogleg. Sentralt plasserte områder i nærleiken av viktige transportårer som E39 er også svært attraktive for entreprenørane.

Entreprenør kontakter grunneigar og det blir gjerne laga intensjonsavtalar før ein startar det formelle arbeidet med søknadar til det offentlege. Ofte vil grunngjevinga for tiltaket i søknader vere at bonden har ei "vassjuk" jord. I dei fleste sakene er likevel omfanget av massefyllinga mykje større enn det som ein ut frå eit landbrukssynspunkt treng. Det er også mange saker der utbetring av dreneringsgrøfter hadde vore det beste tiltaket. I sakene vi får på høyring frå kommunane, er det sjeldan gjort vurderingar av om gardbrukaren reelt sett treng massar og eventuelt kor store mengder som vil dekke behovet.

For ein gardbrukar vil det kunne vere lettjente pengar å hente på eit massefyllingsprosjekt. Ein kommune på Haugalandet (Nord-Rogaland) har oppgitt at vanleg pris ein bonde får for å ta imot masse er 20-24 kr/m³. Då blir det raskt store summer å tene. Fylkesmannen ser ikkje bort frå at prisen er enda høgare på Jæren, som eit enda større pressområde enn Haugalandet.

I oppdraget Miljødirektoratet har gitt oss er det fokusert på massefyllingar der det er mottak over tid, og det blir tatt imot massar frå fleire prosjekt. Som nemnt over vil det ofte vere vanskeleg å skille ut desse, spesielt i pressområda. For eksempel, i Sandnes kommune er det fleire eksempel på at det er gitt mange løyver til massefyllingar på naboteigar, det vil seie utan ein overordna plan. Det er også mange eksempel på at opphavleg avgrensing i løyver som er gitt ikkje blir fulgt. Grunneigar fortset å ta imot massar frå nye prosjekt og søker i beste fall om løyve i etterkant.

Fleire kommunar ser no at det er eit stort problem at det blir for mange enkeltsaker og ynskjer å få regulert større områder under eitt gjennom reguleringsplan. Sola kommune har i kommuneplanen sin bestemt at massefyllingar som har eit arealomfang på meir enn 15 daa skal handterast gjennom ein reguleringsplan. Det ein ser då er at entreprenørane søker om tiltak som er på 14,9 daa. Eit år eller to seinare søker søkjer dei om eit nytt tiltak for å fyller opp resten av jordteigen eller naboteigen. På den måten blir eit større område brukt til fylling over lang tid frå fleire prosjekt.



Gir rapporteringa full oversikt over massefyllingane i Rogaland?

Oversikt over dei massefyllingane vi har fått meldt inn frå kommunane finns i excel-arket som er lagt ved.

I siste kolonne i excel-arket har vi gjort ei kategorisering av dei opplysningane vi har fått inn. Vi har desse kvalitetskategoriane:

*** høg kvalitet på informasjon

** middels

* usikre tal - sannsynlegvis mørketal

Dei kommunane som har rapportert om flest massefyllingar er store kommunar i pressområde som Sandnes og Karmøy. Desse kommunane har brukt ein del ressursar dei seinare åra for å skaffe seg oversikt over situasjonen. Det finns andre store kommunar med tilsvarende aktivitetsnivå som har rapportert om langt færre massefyllingar. Eit eksempel er Hå kommune. Fylkesmannen veit at det er mange massefyllingar i landbruksområda i denne kommunen.

Me har ikkje fått svar frå kommunane Sokndal, Eigersund og Stavanger. Stavanger melder at dei vil komme med ein oversikt kanskje allereie i neste veke. Dei to andre kommunane som ikkje har svart, ynskjer ikkje å prioritere dette no.

Regelverk kommunane brukar i sine vedtak

Det er ulik praksis mellom kommunane når det kjem til sakshandsaming av massefyllingar. Reguleringsplan blir berre brukt i eit fåtal av sakene, sjølv om dette ofte er saker som gjeld relativt omfattande arealinngrep. Som nemnt over har vi har også sett i ein del tilfelle at søknadar om fyllingar gjerne blir tilpassa, t.d. i høve til storleik på fyllinga, for å unngå reguleringsplan etter plan- og bygningsloven og dei prosess-krav som følgjer med slikt planhandsaming som krav til konsekvensutgreiing med meir.

Ofte er massefyllingar vurdert og klarert som vesentlege terrenginngrep etter plan- og bygningslova §20-1, i kombinasjon med vedtak etter nydyrkingsforskrifta, men her synes det som sagt å vere ulik praksis. Forureiningsregelverket og jordlova vil også ofte vere relevante sektorregelverk i slike saker. For eit relativt stort tal på saker er det ikkje oppgitt kva for regelverk som regulerer den aktuelle fyllinga. Vi har også sett ein del fyllingar utan formelt vedtak frå kommunen.

Me ser at kommunane treng rettleiing knytt til kva for regelverk som skal brukast i samband med søknadar om massefyllingar. Vårt generelle inntrykk er at plan- og bygningslova blir for lite brukt og at for mange fyllingssaker utelukkande blir vurdert som nydyrkings saker. Det er uheldig ettersom nydyrkingsvurderinga er snevrare enn den sektor-overgripande vurderinga som skal gjerast etter plan- og bygningslova, der viktige omsyn som landskap, natur/biologisk mangfald, landbruk, nødvendige vurderingar knytt til tenleg ressursbruk og gjenvinning med meir inngår i vurderinga. Det følgjer også direkte av plan- og bygningslova § 20-1 at "vesentlege terrenginngrep" er søknadspliktig og prosessreglane etter dette lovverket sikrar også medverknad frå Fylkesmannen der vi kan gi nødvendige innspel ut frå dei sektorinteressene vi skal ivareta.

Ulovlege massefyllingar

Dei kommunane som jobbar mest med dette temaet, melder også om ulovlege massefyllingar. I fleire av desse er det konstatert, eller er det mistanke om at det er gravd ned anna nærings-



avfall. Det er eit problem at dei aktørane som er involvert (entreprenør og gardbrukar) manglar kunnskap om forureiningsregelverket og reglane for handtering av avfall i Noreg. Dette går sjølvstøtt ut over avfallsanlegg som har løyvet sitt i orden og opererer med andre rammer for drifta enn dei som driv ulovleg.

Som nemnt over er det meldt om at massefyllingar ofte vert større enn det kommunen har gitt løyve til. Kommunane uttaler også at det er eit problem at påfyllinga ikkje stansar, trass pålegg om dette frå kommunen. Dette då blir politisaker.

Tilbakemeldinga vi har fått frå kommunane tyder på at det svært sjeldan vert gjennomført tilsyn. Det er berre ein kommune som rapporterer om at dei jamnleg gjennomfører tilsyn på alle massefyllingane i kommunen.

Konsekvenser av massefyllingar - Natur

Massefyllingar har i ein del tilfelle blitt plassert i områder knytt til våtmark og myrområder. Slik sett er massefyllingar med på å utradere ein viktig naturtype i Noreg. Det er også eit stort problem med avrenning frå massefyllingar til nærliggande vassdrag.

Videre arbeid for å sikre meir gjenvinning av massar

Masseregnskapet utarbeida av COWI (2016), i samband med Regionalplan for massehandtering på Jæren 2018-2040, viste at det i byområdet på Nord-Jæren blir gravd og sprengt ut ca 3 mill m³ over-skuddsmassar årleg (ekskl større tunnelprosjekter). Det er store mengder massar det er snakk om, og det er viktig å få til ein betre praksis.

Fylkesmannen i Rogaland ynskjer at det blir ein meir lik handheving av regelverket i heile Noreg. Dette gjelde både det regelverket kommunane brukar og handteringa etter forureiningsregelverket som Fylkesmannen har ansvar for.

I det vidare arbeidet håpar vi at arbeidet med å sikre meir gjenbruk og gjenvinning av reine massar får eit viktig fokus. Etter vår oppfatning må det i regelverket bli sett krav til at gjenvinningspotensialet for massane skal vurderast før det kan deponerast i ei massefylling. Det må bli konkrete krav til kva ei slik vurdering skal innehalde. Etter vår oppfatning må det gå fram kor mykje som er sprengstein og kor mykje som er lausmassar. Vidare må det lagast ein oversikt over kva for bergartar sprengsteinen består av og kva for nokre lausmassar det er snakk om (elveavsetningar, morene osv) - ein viktig parameter for lausmassane er kornfordelinga. Det må settast krav til ei dokumentert undersøking.

I denne samanheng hadde det også vore nyttig om Miljødirektoratet (kanskje i samarbeid med Direktoratet for mineralforvaltning) fekk laga oversikt over kva dei viktigaste bergartane kan brukast til, det same når det gjeld lausmassar.

Rogaland Fylkeskommune arbeider med å få etablert eit stort anlegg for mellomlagring/sortering av massar i Sør-Rogaland, i tillegg til eit privat anlegg som allereie er etablert. Dette skal vere tema på ein workshop nå i mai. Slike anlegg er viktig for å kunne oppnå meir gjenvinning av reine massar.



Konkret om dei enkelte massefyllingane

Når det gjeld konkret dei massefyllingane som er meldt inn nå ser me fram til vidare samarbeid med Miljødirektoratet for å finne ut kven av dei som bør regulerast etter forureiningslova og ikkje.

Med helsing

Marit Sundsvik Bendixen
ass fylkesmiljøvernsjef

Kristin Espeset
senioringeniør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg 1:
Oversikt over massefyllingar i Rogaland