



STORTINGET

Innst. 124 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:246 S (2017–2018)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag frå stortingsrepresentantane Sigbjørn Gjelsvik og Kjersti Toppe om helserisiko ved bustadbygging på gamle avfallsdeponi

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringa gjennomføre ei kartlegging av gamle avfallsdeponi i Noreg, med ei oppdatert vurdering av helserisiko, og på denne bakgrunnen vurdere behovet for nye nasjonale tilrådingar og tiltak.»

I dokumentet viser ein til at det finst to tusen nedlagde avfallsdeponi i Noreg. Mange av dei ligg i nærleiken av tettbygde strok. Over 1 600 av deponia har forureiningsgrad gul eller raud.

Det finst i dag ikkje offisielle nasjonale tal på kor mange som bur på eller ved nedlagde deponi.

Forslagsstillarane viser til at det har vore ei rekke ulykker med deponigass dei siste tiåra i Noreg.

Forslagsstillarane viser til at Folkehelseinstituttet har vurdert helserisikoen ved å bygge nær eller på gamle avfallsdeponi og no vurderer å endre sine generelle nasjonale helseråd.

Ifølgje folkehelseloven har kommunar og fylkeskommunar ei lovfesta plikt til å setje i verk tiltak og samordne si verksemd i folkehelsearbeidet på ein forsvarleg måte.

Forslagsstillarane viser til at det er ulik praksis i kommunar med omsyn til det å tillate bygging på gamle avfallsdeponi, og det er usikkerheit om faktagrunnlaget.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 4. oktober 2018 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved statsråd Monica Mæland bedt om en vurdering av forslaget. Komiteen har mottatt svar i brev av 14. november 2018 fra klima- og miljøministeren, som etter avtale med kommunal- og moderniseringsministeren overtok saken.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharakhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Mari Holm Lønseth, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønås Kjos, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til Representantforslag 246 S (2017–2018) om helserisiko ved boligbygging på gamle avfallsdeponi. Komiteen viser til at det foreslås en kartlegging av gamle avfallsdeponi i Norge, med en oppdatert vurdering av helserisiko, og at man på denne bakgrunn burde vurdere behovet for nye nasjonale tiltak.

Komiteen viser til Miljødirektoratets database «Grunnforurensning», som inneholder informasjon om ulike typer forurensning i grunnen, herunder også gamle avfallsdeponier. I «Grunnforurensning» er det i dag registrert 2 100 deponier, både kommunale og andre typer deponier. Siden år 2000 er det registrert ca. 50 kommunale deponier og ca. 270 øvrige deponier. De ulike avfallsdeponiene inneholder svært ulike typer avfall. Risikoen forbundet med bygging på deponier er relatert til gassdannelse og setningsskader. Dette skjer i deponier som inneholder store mengder organisk avfall, slik som tidligere avfallsdeponier med husholdningsavfall.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at problemstillinger knyttet til helse- og miljørisiko ved boligbygging ivaretas på kommunalt nivå av den enkelte kommune. Gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven blir det bestemt hvor nye boliger skal etableres. Det er kommunene som vedtar kommunale planer og reguleringsplaner, og det er derfor kommunen som må passe på at områder som legges ut til boliger, er egnet til dette formålet og ikke er utsatt for helsefarlig forurensning. Flertallet understreker at sikring mot forurensning er et viktig hensyn i planleggingen, og at det skal foretas konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse i forbindelse med planlegging for å sikre at viktige hensyn blir grundig vurdert. I den forbindelse er det viktig at kommunene sørger for at det tidlig gjøres helhetlige miljøvurderinger.

Komiteen er tilfreds med at det gjennom årene er satt stadig strengere krav til håndtering av avfall. Forskrift om deponering av avfall trådte i kraft i 2002 og stiller blant annet krav om bunn- og sidetetting i deponi og oppsamling av sigevann. Kravene innebærer at deponiene skal ha kontroll på sigevann fra deponiet og overvåke avrenningen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, understreker at Skedsmo kommune var kjent med at det var et deponi med gassdannelser da de ga tillatelse til bygging ved Brånåsen deponi. Det ble i forkant av reguleringsplanen vedtatt lagt føringer om krav ved bygging i en tomtedelingsplan som ble vedtatt av kommunestyret, men disse kravene ble ikke tatt inn i reguleringsplanen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at en kartlegging dermed ikke ville forhindre situasjonen ved Brånåsen deponi.

Komiteen ser at forslagsstillerne viser til at Folkehelseinstituttet har gjort en oppdatert vurdering av helserisikoen ved å bygge på eller nær gamle avfallsdeponier, og at det pågår et arbeid for å vurdere helserisiko. Instituttet vurderer blant annet på bakgrunn av Brånåsen-saken å endre de nasjonale helserådene knyttet til boligutbygging på eller ved gamle avfallsdeponier. Videre vurderer Skedsmo kommune mulighetene for å gjennomføre en helsekartlegging i det konkrete området. Folkehelseinstituttet bistår kommunelegen i Skedsmo i dette planleggingsarbeidet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, understreker at plan- og bygningsloven gir gode regler for å sikre at helse- og forurensningshensyn blir ivaretatt i planleggingen og utbyggingen av boligområder.

Komiteen viser imidlertid til at det er behov for god veiledning i kommunene om hva som er viktig å vurdere og legge vekt på dersom det planlegges bygging på gamle avfallsdeponier.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at det gjøres mye for å bistå kommunene med å vurdere forurensningsfare ved boligbygging på eller ved gamle deponier. Kvalitetssikring av «Grunnforurensning» er en spesifisert oppgave i tildelingsbrevet til Fylkesmannen 2018. Miljødirektoratet jobber aktivt i samarbeid med Fylkesmannen med å øke bevisstheten og bruken av databasen hos kommunene ved blant annet å arrangere kurs rettet spesielt mot kommunale saksbehandlere.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det ikke finnes nasjonale tall for hvor mange som bor på eller ved nedlagte deponi. Det er NRK som nylig har gjort en slik kartlegging ved å koble SSB-tall mot kart fra Miljødirektoratet, og funnet ut at det er mer enn 185 000 personer, fordelt på over 90 000 boliger, som bor på eller like ved et deponi. Disse medlemmer vil påpeke at det er et betydelig antall boliger. Å sikre at boliger ikke bygges på steder som utgjør en helserisiko, er også et nasjonalt ansvar. Disse medlemmer viser til at det har vært flere ulykker i Norge på grunn av deponigass. Norge har dårlig oversikt over forurenset grunn om vi sammenligner oss med våre naboland Sverige og Danmark. Det er også trolig store mørketall, fordi vi i Norge ikke har informasjon om type avfall som er kastet.

Disse medlemmer er selvsagt helt enig i at kommunene som planmyndighet etter plan- og bygningsloven har et klart ansvar for å sikre at områder som reguleres til boligformål, er trygge og ikke utgjør en hel-

serisiko. Samtidig har regjering og storting et overordnet nasjonalt ansvar for å understøtte folkehelsearbeidet lokalt og regionalt. Disse medlemmer vil understreke at de statlige aktørene – Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Statens helsetilsyn og fylkesmennene – har et lovfesta krav om å legge til rette for den nasjonale folkehelsepolitikken og være pådrivere for kunnskapsbasert folkehelsearbeid lokalt, og til å gi informasjon, råd og veiledning, utarbeide oversikter over faktorer som påvirker helsen, og bistå både kommuner og fylkeskommuner i forbindelse med eksponering for helseskadelige miljøfaktorer for å beskytte befolkningens helse, jf. folkehelseloven kapittel 5 § 22-25. Disse medlemmer viser til Dokument 3:11 (2014–2015), Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid, der et av hovedfunnene var at det er behov for å styrke oppfølgingen av det kommunale folkehelsearbeidet. Disse medlemmer merker seg at Riksrevisjonen anbefalte Helse- og omsorgsdepartementet å legge til rette for økt kunnskap om folkehelse, bidra med tettere oppfølging og styrke arbeidet med å forankre folkehelsearbeidet på tvers av sektorer. Disse medlemmer mener ut fra dette at det er stort behov for at også staten bidrar til et kunnskapsbasert folkehelsearbeid som kan bidra til å unngå at innbyggere blir utsatt for helserisiko ved at boliger bygges på avfallsdeponi.

Disse medlemmer mener at det ikke kan konkluderes med at en bedre kartlegging ikke ville ha forhindret situasjonen ved Brånåsen deponi. En bedre kartlegging kombinert med mer kunnskap om mulig helserisiko, og en føre-var-holdning som basis for folkehelsearbeidet, kunne trolig ha forhindret situasjonen. Men det viktigste med å få til en kartlegging nå er å samtidig få en ny og kunnskapsbasert vurdering av helserisiko. Det kan hindre at en liknende situasjon oppstår andre steder. Helserisiko har etter disse medlemmers vurdering tydeligvis vært grovt undervurdert ved Brånåsen. Dette viser behovet for nye nasjonale tilrådinger og tiltak.

Disse medlemmer vil igjen presisere at også folkehelseloven setter krav til kommunene om å sikre folkehelse i alle sektorer. Disse medlemmer viser til at det er et stort behov for god veiledning til kommunene når det gjelder helserisiko ved å bygge nær eller på gamle avfallsdeponier. Den senere tids bygging på gamle avfallsdeponier gjør at det er viktig å få fart i utredningen av disse, de potensielle helseskadene de kan utgjøre, og at de nye helserådene vedrørende slik bygging kommer fort, før kommuner tar avgjørelser som kan gi framtidig helserisiko i befolkningen. Etter disse medlemmers syn haster det derfor med både å få en god oversikt over forurensset grunn, en klarhet i hva det er som utgjør forurensningen, og å få til ens praksis gjennom å gi relevante og oppdaterte råd basert på ny kunnskap.

Disse medlemmer viser til at Stavanger kommune allerede har vedtatt et forbud mot boligbygging på søppeeldeponi av hensynet til innbyggernes liv og helse, og at Sandnes kommune har utsatt et boligfelt på 1 000 boliger av samme grunn.

Disse medlemmer viser så til at Folkehelseinstituttet nå vurderer å endre sine generelle nasjonale helseråd angående avfallsdeponi på bakgrunn av hendelsene i Skedsmo. Disse medlemmer mener at dette viser alvoret i saken, og vil understreke at dette arbeidet må prioriteres.

Disse medlemmer registrerer at statsråden i sitt brev til komiteen slår fast at han har bedt Miljødirektoratet om å se på hvordan de kan forbedre og forenkle sin veiledning til kommunen på deponiområdet i løpet av 2019. Disse medlemmer ønsker dette velkommen, men mener at dette tiltaket ikke er tilstrekkelig for å hindre flere alvorlige hendelser og at flere boliger i fremtiden vil utgjøre en helserisiko. Det trengs nye tilrådinger og oppdaterte faglige helseråd.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringa gjennomføre ei kartlegging av gamle avfallsdeponi i Noreg, med ei oppdatert vurdering av helserisiko, og på denne bakgrunnen vurdere behovet for nye nasjonale tilrådinger og tiltak.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringa gjennomføre ei kartlegging av gamle avfallsdeponi i Noreg, med ei oppdatert vurdering av helserisiko, og på denne bakgrunnen vurdere behovet for nye nasjonale tilrådinger og tiltak.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:246 S (2017–2018) – Representantforslag frå stortingsrepresentantane Sigbjørn Gjelsvik og Kjersti Toppe om helserisiko ved bustadbygging på gamle avfallsdeponi – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 8. januar 2019

Karin Andersen

leder

Kari Kjønås Kjos

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Klima- og miljødepartementet v/statsråd Ola Elvestuen til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 14. november 2018****Vedrørende representantforslag 246 S (2017–2018) om helserisiko ved boligbygging på gamle avfallsdeponi**

Det vises til brev fra kommunal- og forvaltningskomiteen til kommunal- og moderniseringsministeren av 4. oktober 2018 der komiteen ber om statsrådens vurdering av representantforslag 246 S (2017–2018) fra stortingsrepresentantene Sigbjørn Gjelsvik og Kjersti Toppe om helserisiko ved boligbygging på gamle avfallsdeponi. Som kommunal- og moderniseringsministeren har informert komiteen om er saken etter avtale overført til meg 25. oktober 2018. Innspill fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet er innarbeidet i svaret.

Miljødirektoratets database "Grunnforurensning" inneholder informasjon om ulike typer forurensning i grunnen, herunder også gamle avfallsdeponier. I Grunnforurensning er det i dag registrert ca. 2100 deponier, inkludert både kommunale og andre typer deponier. Disse er i hovedsak registrert etter en kartlegging av avfallsdeponier og industritomter med deponier gjennomført på 1980–1990-tallet. Siden år 2000 det registrert ca. 50 kommunale deponier og ca. 270 øvrige deponier. Registreringen etter år 2000 skyldes i stor grad at det har vært praksis at deponier ikke registreres før de avsluttes. Omtrent 1200 av de registrerte deponiene er kommunale. Det er noe usikkerhet rundt dette tallet, men kommunene har generelt god kjennskap til deponier hvor det har vært deponert husholdningsavfall.

Informasjonen i Grunnforurensning er i stor grad innhentet gjennom bransjekartlegginger og registrering av enkeltsaker forurensningsmyndigheten får kjennskap til. Det er myndigheten for den enkelte lokalitet som står for registreringen, og databasen oppdateres løpende. Forurensningsmyndigheten kan være Miljødirektoratet, Fylkesmannen eller kommunen, avhengig av sakens karakter.

De ulike avfallsdeponiene inneholder svært ulike typer avfall. Risiko forbundet med bygging på deponier er relatert til gassdannelse og setningsskader. Dette skjer i deponier som inneholder store mengder organisk avfall, slik som tidligere avfallsdeponier med husholdningsavfall. Det organiske avfallet brytes ned over tid og denne prosessen vil medføre gassutvikling og setninger i deponiet.

Deponier hvor det er deponert mindre mengder organisk materiale, samt deponier for inert avfall, vil ikke ha de samme utfordringene med gassdannelse eller setninger. Inert avfall er avfall som ikke gjennomgår noen betydelig fysisk, kjemisk eller biologisk omdanning. Det

vil ikke oppløses, brenne eller på annen måte reagere fysisk eller kjemisk, det er ikke biologisk nedbrytbart og skader ikke andre stoffer det kommer i kontakt med på en måte som kan medføre forurensning av miljøet eller være til skade for menneskers helse.

Problemstillinger knyttet til helse- og miljørisiko ved boligutbygging ivaretas på kommunalt nivå av den enkelte kommune. Gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven blir det bestemt hvor nye boligområder skal etableres. Det er kommunen som vedtar kommunepplaner og reguleringsplaner, og det er derfor kommunen som må passe på at områder som legges ut til boliger er egnet til dette formålet, og ikke er utsatt for helsefarlig forurensning. Sikring mot forurensning er et viktig hensyn i planleggingen, og dette hensynet er spesielt viktig der det åpnes for boligbebyggelse ved eller på nedlagte avfallsdeponier. Det skal foretas konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse i forbindelse med planleggingen, for å sikre at viktige hensyn blir grundig vurdert. I den forbindelse er det viktig at kommunene sørger for at det tidlig gjøres helhetlige miljøvurderinger.

Fylkesmannen skal medvirke i planleggingen ut fra sitt ansvar for miljø og helse. Fylkesmannen kan fremme innsigelse til planforslag som ikke ivaretar disse hensynene godt nok. Dersom fylkesmannen fremmer innsigelse og det ikke blir enighet med kommunen, må planen behandles i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Det skal tas hensyn til forurenset grunn også ved behandlingen av byggesaker. Av plan- og bygningsloven framgår det at grunn bare kan bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- og miljøforhold. Kommunen kan dersom det er nødvendig nedlegge byggeforbud eller stille særlige krav til byggingen.

Videre er det gjennom årene satt stadig strengere krav til håndtering av avfall. Forskrift om deponering av avfall trådte i kraft i 2002, og stiller blant annet krav om bunn- og sidetetting i deponi, og oppsamling av sigevann. Kravene innebærer at deponiene skal ha kontroll på sigevann fra deponiet og overvåke avrenningen. For deponier som var i drift i 2002, ble det stilt krav om at deponiansvarlig måtte redegjøre for hvilke tiltak de ville iverksette for å oppfylle kravene i forskriften. Dersom de ikke ville klare å oppfylle kravene, ble det gitt en frist for å avvike deponiet. Deponier som er i drift i dag har strenge miljøkrav og rapporterer årlig utslippstall som

offentliggjøres på nettsiden <https://www.norskeutslipp.no>.

Brånåsen deponi i Skedsmo kommune var et kommunalt deponi som var i drift i perioden ca. 1970–1991. Deponiet inneholder store avfallsmengder som ble deponert i en periode hvor det var mindre kontroll med hva som ble deponert enn i dag. Det var også tillatt å deponere avfall med organisk innhold, noe som ikke er tillatt på samme måte i dag. Deponiet er omkranset av boligfelt og noe industri. Det er senere avdekket manglende kontroll av deponiet, og det har oppstått negative konsekvenser for beboere i området. Miljødirektoratet har ikke mottatt opplysninger som tilsier at det er mange andre tilfeller som dette. Fylkesmannen og Miljødirektoratet fører også jevnlig tilsyn for å sikre at deponiene drives i tråd med regelverket. Deponiene ble kontrollert i 2005, 2009, 2010 og 2014. Kontrollen i 2014 var en landsomfattende tilsynsaksjon som også gjaldt nedlagte deponier. Miljødirektoratet har planlagt en ny tilsynsaksjon i 2019.

Skedsmo kommune var kjent med at det var et deponi med gassdannelse da de ga tillatelse til bygging ved Brånåsen deponi. Det ble i forkant av at reguleringsplanen ble vedtatt lagt føringer om krav ved bygging i en tomtedelingsplan som ble vedtatt av kommunestyret, men disse kravene ble ikke tatt inn i reguleringsplanene. En kartlegging ville dermed ikke forhindre situasjonen ved Brånåsen deponi.

Som representantene viser til har Folkehelseinstituttet gjort en oppdatert vurdering av helserisikoen ved å bygge på eller nær gamle avfallsdeponier, og det pågår et arbeid for å vurdere helserisiko. Instituttet vurderer blant annet på bakgrunn av Brånåsen-saken å endre de nasjonale helserådene knyttet til boligutbygging på eller ved gamle avfallsdeponier. Folkehelseinstituttet ser det som hensiktsmessig å følge Brånåsen-saken over noe lengre tid før de konkluderer på om rådene bør endres.

For øvrig vurderer Skedsmo kommune nå også mulighetene for å gjennomføre en helsekartlegging i det konkrete området. Folkehelseinstituttet bistår kommuneovertlegen i Skedsmo i dette planleggingsarbeidet.

På bakgrunn av det ovennevnte mener jeg at plan- og bygningsloven gir tilstrekkelige regler for å sikre at helse- og forurensningshensyn blir ivarettatt i planleggingen og utbyggingen av boligområder. Jeg er samtidig enig i at det er behov for god veiledning til kommunene om hva som det er viktig å vurdere og legge vekt på dersom det planlegges bygging på gamle avfallsdeponier der det er deponert organisk materiale.

Det gjøres allerede mye for å bistå kommunene med å vurdere forurensningsfare ved boligbygging på eller ved gamle deponier. Kvalitetssikring av grunnforurensning er en spesifisert oppgave i tildelingsbrevet til Fylkesmannen i 2018. Miljødirektoratet jobber aktivt i

samarbeid med Fylkesmannen med å øke bevisstheten og bruk av databasen hos kommunene, ved blant annet å arrangere kurs rettet spesielt mot kommunale saksbehandlere.

På nettstedet Miljøkommune (www.miljokommune.no) finnes det mye veiledning til kommunene om grave- og byggearbeider i forurenset grunn som også vil gjelde for gamle avfallsdeponier, slik representantene etterspør. Informasjonen er oppdatert i 2018. Som eksempel vises det til:

- Miljøkommunes informasjonsside om arealplanlegging og forurenset grunn: <http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/planlegging1/Miljo-hensyn-i-arealplanlegging/Forurensning/Forurenset-grunn/>
- Miljøkommunes informasjonsside om forurenset grunn i bygge- og gravesaker: <http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Forurensing/Forurenset-grunn-i-bygge-og-gravesaker/>

Gjennom Miljøkommune oppfordrer Miljødirektoratet kommunene også til å vurdere å merke forurensete lokaliteter som hensynssone i kommuneplanens arealdel.

Oppsummering og vurdering

Kommunene har generelt god kjennskap til deponier hvor det har vært deponert husholdningsavfall. Min vurdering er at det er ikke behov for en generell nasjonal kartlegging av gamle avfallsdeponier i Norge.

Som representantene påpeker er det imidlertid viktig at det finnes tilstrekkelig med råd og kunnskap om helsefarene ved bygging på gamle avfallsdeponier. Som klima- og miljøminister er jeg opptatt av at det er kjent dersom det er helse- og miljørisiko ved gamle avfallsdeponier, og at både avfallsdeponier som er nedlagt og i drift håndteres på en helse- og miljømessig god måte. Det er viktig at det gjøres helhetlige vurderinger tidlig i prosessen med planlegging av ny arealbruk. I forkant av regulering til bebyggelse bør det gjennomføres undersøkelser både av hvilket avfall som er deponert, hvor stort deponiet er både i utbredelse og dybde, mulig gassdannelse og setninger og avrenning fra deponiet.

På denne bakgrunn mener jeg det er hensiktsmessig med mer konkret veiledning til kommunene for å bidra til at det gjøres gode og riktige vurderinger når det planlegges nye boligfelt ved gamle avfallsdeponier. I tråd med det skisserte har jeg derfor bedt Miljødirektoratet om å se på hvordan de kan forbedre og forenkle sin veiledning til kommunene på deponiområdet i løpet av 2019.

