

Bygging på gamle avfallsdeponier

Kunnskapsgrunnlag til møte med regjeringen

Til: Klima- og miljødepartementet

Fra: Norsk Eiendom

Dato: 24. august 2026

Tema: Bygging på og ved nedlagte avfallsdeponier – behov for nasjonal avklaring

Sammendrag

- **Problem:** Uklar og ulik praksis hos kommuner og statsforvaltere fører i praksis til byggeforbud på sentrale byutviklingstomter med nedlagte avfallsdeponier, selv om det er teknisk mulig å bygge trygt på de fleste av dem.
- **Hvorfor nasjonalt:** Miljødirektoratets veileder fra 2020 praktiseres ulikt, juridisk hjemmel for oppfølging og kontroll er omstridt, og enkeltsaker (bl.a. i Trondheim) blir stående uavklart i årevis. Dette bør ikke overlates til den enkelte kommune.
- **Forslag:** Vi foreslår nasjonal avklaring av juridisk hjemmel, en oppdatert og tydeligere veileder, krav om kost-/nyttevurdering i plansaker, en presisering av at veilederen ikke er et forbud, og at bransjens fagkompetanse trekkes aktivt inn i det videre arbeidet.
- **Effekt:** Mindre nedbygging av natur og dyrket mark, mer fortetting og bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur, flere boliger der presset er størst, raskere plansaker og lavere klimaavtrykk fra massehåndtering.

1. Bakgrunn

Behovet for å bygge på og ved nedlagte deponier har blitt aktualisert gradvis de siste årene, etter hvert som byene har vokst utover og tidligere «utkanttomter» har blitt sentrale og viktige arealer for byutviklingen. Flere deponier med tilhørende randsoner inngår derfor allerede i kommune- og reguleringsplaner.

Norsk Eiendom lanserte nylig, sammen med WWF med flere, en [tiltaksplan for bygging på grå arealer](#). Utgangspunktet er at Norge står overfor flere samtidige samfunnsutfordringer: tilgang på boliger der presset er størst, effektiv bruk av eksisterende infrastruktur, og bedre ivaretagelse av natur- og jordbruksarealer. Bygging på nå sentrale områder med gamle avfallsdeponier er et nærliggende svar på alle tre samfunnsutfordringene.

Spørsmålet blir da hvordan bygging på gamle avfallsdeponier kan gjøres sikkert for dem som skal ha sitt tilhold i byggene som oppføres på de gamle deponiene.

2. Utfordringen: hva er problemet

Deponiene har ulik utbredelse, alder og sammensetning. Felles for dem er at det kan få store konsekvenser dersom det ikke gjennomføres tilstrekkelige undersøkelser og forebyggende tiltak på og ved deponiområdet før oppføring av bygg.

Byggingen på avfallsdeponiet på Brånåsen er et kjent eksempel på konsekvensene når prosjekter ikke gjennomføres på en forsvarlig måte. Deponiet ble lukket i 1992, og Skedsmo kommune solgte tomter for utbygging på det. I 1995 – kun tre år etter at deponiet ble lukket – ble det startet bygging av eneboliger med plate rett på marken. Deponiet hadde ikke satt seg, og det ble ikke iverksatt tiltak for å håndtere risikoen ved å bygge på avfallsdeponier. Resultatet ble metangassinntrengning i hus, setningsskader og utrygghet blant beboerne. Saken avdekket også mangler i regelverket, både for å stille krav i planfasen (plan- og bygningsloven) og for å følge opp tekniske installasjoner underveis, samt vedlikehold og kontroll av disse i ettertid.

Brånåsen-saken har overskygget et stort antall byggetiltak på og ved deponier som ikke har hatt tilsvarende uhåndterbare utfordringer knyttet til bygningskropp, omgivelser eller helsefare. Dette gjelder boligbygg, skolebygg, barnehager, helse- og velferdsbygg og næringsbygg. I Trondheim er det for eksempel gjennomført en rekke bolig-, kontor-, helse-, velferds- og skoleprosjekter på gamle avfallsdeponier, med tilstrekkelige tiltak og uten tilsvarende utfordringer som på Brånåsen.

Konsekvensen av at ett uheldig eksempel har fått dominere bildet, er at kommuner og statsforvaltere i praksis har innført et de facto byggeforbud på viktige og sentrale byutviklingstomter – selv om det er teknisk mulig å bygge trygt på de fleste deponier, og selv om Miljødirektoratets veileder ikke er ment som et forbud.

Selv når veilederen legges til grunn, har flere plansaker som gjelder bygging på eller ved nedlagte deponier mottatt omfattende innsigelser. I Trondheim har to plansaker pågått i mange år: Lutelvvegen i Ranheimsfjæra (privat sagflisdeponi) og Haakon VII's gate 25 (kommunalt deponi for husholdningsavfall). Felles for begge er innsigelser det har vært vanskelig å svare ut, og lang saksbehandlingstid mot kommune og statsforvalter. Flere innsigelser er lukket, men i begge sakene mangler det etter statsforvalterens vurdering fortsatt juridisk hjemmel for å sikre framtidig oppfølging og kontroll – herunder fastsettelse av tiltaksgrenser og eventuelt pålegg om tiltak knyttet til oppfølging og kontroll for å sikre mot gassmigrasjon. Dette gjelder også bebyggelse i randsonen til deponiet.

Det juridiske spørsmålet er omstridt. Advokatfirmaet Lag har, etter en grundig vurdering, konkludert med at framtidig oppfølging og kontroll kan hjemles i forurensningsforskriften kapittel 2 eller direkte i plan- og bygningsloven¹. At myndighetene ikke legger dette til grunn samlet, er en sentral årsak til at sakene låser seg.

3. Myndighetsfordeling og regelverk

Statsforvalteren er myndighet for delegerte bransjer, herunder deponi. Statsforvalteren skal følge opp deponiet gjennom tillatelser, tilsyn, årlig rapportering og nye tiltak.

Kommunen er myndighet for bygge- og gravesaker. Der kommunen selv har drevet deponi for avfall, har den også plikt etter forurensningsloven § 7 andre ledd til å sørge for tiltak som hindrer at

¹Advokatfirmaet Lag til Statsforvalteren i Trøndelag. Detaljregulering Lutelvvegen, Trondheim kommune. 10. november 2022.

forurensning inntreffer, eller som stanser, fjerner eller begrenser virkningen av forurensning som allerede har inntrefft. Dette gjelder også når arealet ikke lenger eies av kommunen.

Dialogen mellom kommunen og statsforvalteren er avgjørende, men kan være krevende. Plassering av kostnader for opprydding og ansvar for oppfølging er nøkkelpunkter det ofte er vanskelig å bli enige om.



Figur: Myndighetsfordeling ved bygging på nedlagte avfallsdeponier (Miljødirektoratet)

Som følge av blant annet Brånåsen-saken utarbeidet Miljødirektoratet i 2020 en omfattende veileder, ment som «et verktøy for kommuner og statsforvaltere slik at de kan gjøre gode og riktige vurderinger i prosesser der det vurderes bygging på deponier». Veilederen omhandler vurdering av helserisiko og anbefaling, roller til ulike myndigheter, regelverk, planlegging/avklaringer/prosess/utredning, samt miljø og helse.²

Miljødirektoratet og Helsedirektoratet konkluderer i veilederen med at de som hovedregel ikke anbefaler å bygge boliger, sosial infrastruktur (barnehager, skoler, helse- og velferdsbygg) eller næringsbygg på nedlagte deponier med gassdannelse, eller i randsonen til disse. Det presiseres imidlertid at dette ikke er et forbud: søkes det likevel om bygging, må det dokumenteres at dette er helse- og miljømessig forsvarlig, gjennom en konkret risikovurdering slik veilederen beskriver, og utredningene skal gjøres detaljert i planprosessen. Miljødirektoratet skriver samtidig i veilederen at «Miljødirektoratet og FHI har ikke kunnskap til å vurdere om det i dag finnes tekniske løsninger som kan gis tilstrekkelig langvarig sikring mot deponigassinntrengning».

I praksis finnes det slik kompetanse. [Kontorprosjektet Lysgården](#), utviklet og bygget i 2016–2019 på det gamle avfallsdeponiet på Sluppen i Trondheim, er et eksempel: prosjektet ble realisert i samarbeid med rådgivende ingeniører med tung fagkompetanse på deponier, det ble gjennomført en grundig utredning i forkant, og det ble iverksatt en rekke tiltak mot gassinntrengning. Rambøll har fulgt opp tiltakene og har ikke avdekket forhøyede verdier av metangass – kontroll gjennomføres nå hvert annet år i stedet for hvert halvår, som følge av kontrollresultatene. Sweco er leietaker i bygget, og R. Kjeldsberg bruker også Multiconsult som rådgiver ved bygging på og ved deponi og i plansaker. Rambøll, Sweco og Multiconsult er blant de rådgivende ingeniørselskapene som ikke har

1. ² [Bygging på nedlagte deponier. Veiledning om regelverk og hva som bør vektlegges ved bygging på, og i randsonen til, nedlagte deponier. M.1780 2020.](#)

betenkeligheter med å bygge på, eller ha sitt daglige virke i, gamle **avfallsdeponier**. *Det finnes med andre ord tilgjengelig kompetanse til å vurdere tekniske løsninger som kan gi tilstrekkelig langvarig sikring mot deponigassinntrengning.*

4. Hvorfor dette bør avklares på nasjonalt nivå

Erfaringen fra Brånåsen har overskygget de mange eksemplene på næringsbygg, boliger og sosial infrastruktur som er bygget på og ved deponier over flere tiår, uten uhåndterbart oppfølgings- og vedlikeholdsbehov. Dette har ført til at kommuner og statsforvaltere gjennom planbehandlingen i praksis har innført byggeforbud på viktige og sentrale byutviklingstomter.

Vi opplever samtidig at Miljødirektoratets veileder ikke er tilstrekkelig til å sikre lik praksis. Statsforvalteren i Trøndelag har etter vår vurdering i hovedsak forholdt seg til én av Miljødirektoratets tre generelle vurderinger i veilederen (jf. side 6 i veilederen) – nemlig at det som hovedregel ikke bør bygges på nedlagte deponier. De to øvrige vurderingene, som åpner for bygging dersom det dokumenteres at det er helsemessig forsvarlig og gjennomføres tilstrekkelige sikringstiltak, blir i mindre grad lagt til grunn.

Samtidig er det uenighet om hvilken hjemmel som gjelder for framtidig oppfølging og kontroll, jf. plansakene i Trondheim omtalt over. Dette er et spørsmål med betydning langt utover enkeltsaker, og bør etter vårt syn ikke overlates til den enkelte kommune eller saksbehandler å avklare på nytt i hver sak. Frykt for erstatningsansvar og uklarhet om oppfølging og kontroll bidrar til at saksbehandlingen trekker ut i tid, og til at kommuner og statsforvaltere velger den sikre løsningen: å avslå eller fraråde bygging.

Dette har en kostnad. Fjerning av store mengder deponimasser har et betydelig klimaavtrykk, er svært kostbart, og er belastende for nærmiljøet mens arbeidet pågår – samtidig som massene som flyttes skaper problemer andre steder og legger beslag på nytt areal. Der restrisikoen ved å bygge med dokumenterte tiltak og oppfølging oppå deponiet er svært lav, bør det være mulig å bygge oppå eller inntil deponiet, framfor å fjerne det i sin helhet.

Faglig og samfunnsøkonomisk vurderer vi det ikke som riktig å opprettholde et generelt byggeforbud mot bygging på deponier. Det er teknisk mulig å bygge trygt på de fleste av dem. Men hver plansak er ulik – deponiene har ulik utbredelse, alder og sammensetning, og byggegrunnen har ulik samfunnsverdi – og bør derfor vurderes konkret, med veilederen lagt til grunn.

5. Forslag til endringer

1. **Avklar juridisk hjemmel for oppfølging og kontroll på departementsnivå.** Det bør fastslås, for eksempel i forurensningsforskriften kapittel 2 eller gjennom en presisering i plan- og bygningsloven, at framtidig oppfølging og kontroll av tiltak mot gassmigrasjon kan hjemles nasjonalt – slik at spørsmålet ikke må løses på nytt i hver enkelt kommune.
2. **Oppdater og tydeliggjør Miljødirektoratets veileder fra 2020.** Veilederen bør presisere at alle tre vurderingsalternativene – ikke bare anbefalingen om å avstå fra bygging – skal legges til grunn ved behandling av plansaker, og at statsforvaltere og kommuner praktiserer veilederen likt.

3. **Innfør krav om samfunnsøkonomisk kost-/nyttevurdering i plansaker**, som et supplement til veilederens risikovurdering. Kostnadene ved tiltak bør vurderes opp mot restrisiko og nytte, inkludert klimaavtrykket ved massefjerning.
4. **Presiser at veilederen ikke er et generelt byggeforbud**. Departementet bør avklare overfor statsforvalterne at bygging kan tillates når det dokumenteres at det er helse- og miljømessig forsvarlig, i tråd med alle tre vurderingsalternativene i veilederen.
5. **Trekk bransjens fagkompetanse aktivt inn i det videre arbeidet**. Erfaringer fra gjennomførte prosjekter (som Lysgården) og kompetansemiljøer (som Rambøll, Sweco og Multiconsult) bør brukes når veiledning og regelverk videreutvikles, herunder for tekniske løsninger for langvarig sikring mot deponigassinntrengning.

6. Forventet effekt

Gjennomføres forslagene over, forventer vi:

- **Mindre nedbygging av natur og dyrket mark**, fordi flere sentrale, allerede utbygde arealer («grå arealer») kan tas i bruk framfor nye områder i utkanten av byene.
- **Bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur og mer fortetting** i sentrale byområder, i tråd med nasjonale mål for arealbruk og byutvikling.
- **Flere boliger der presset er størst**, ved at flere sentrale tomter frigjøres for utbygging.
- **Raskere og mer forutsigbare plansaker**, fordi juridisk usikkerhet om hjemmel og ansvar ikke lenger må avklares på nytt i hver enkelt sak.
- **Lavere klimaavtrykk og lavere kostnader**, ved at unødvendig fjerning av deponimasser reduseres til fordel for dokumentert forsvarlig bygging oppå eller inntil deponiet.

7. Veien videre

R. Kjeldsberg stiller gjerne opp i møte sammen med oss i Norsk Eiendom for å dele av sitt kunnskapsgrunnlag om hvordan bygging på avfallsdeponier kan gjennomføres på en forsvarlig måte – blant annet erfaringene fra kontorprosjektet Lysgården og hvordan tiltakene har fungert siden 2019, samt de faglige vurderingene fra Rambøll, Multiconsult og Sweco. Vi har i tillegg sett på hvordan regelverket praktiseres i andre land, som Storbritannia, Sverige og Danmark, og deler gjerne disse erfaringene i møtet.