

REGIONAL PLAN

Masseforvaltning i Akershus

VEDTATT AV FYLKESTINGET 24. OKTOBER 2016







FORORD

Hensikten med regional plan for masseforvaltning i Akershus er å få en mer langsiktig og helhetlig masseforvaltning i fylket vårt. Antall innbyggere og byggeaktiviteten i Akershus øker. Det fører til et økt behov for byggeråstoff og store mengder overskuddsmasser som må håndteres forsvarlig.

Vedtak om å utarbeide en slik plan ble fattet som del av regional planstrategi for Akershus 2013–2016.

Det er første gang det utarbeides en regional plan for masseforvaltning i Akershus. Oppfølging av planen skjer via handlingsprogrammet.

Akershus fylkeskommune har hatt ansvaret for å utarbeide planen. Det har skjedd i nært samarbeid med styringsgruppen med representanter fra administrativ ledelse i fire kommuner og en bredt sammensatt prosjektgruppe med representanter fra kommuner, fylkesmann, direktorater og bransjenæringen.

Planen ble vedtatt i fylkestinget 24.oktober 2016.

SAMMENDRAG

Antall innbyggere i Akershus øker, og det samme gjør byggeaktiviteten. Det fører til at behovet for byggeråstoff som pukk og grus øker. Dette legger press på byggeråstoff, som er en ikke-fornybar ressurs. Samtidig fører uttak av byggeråstoff til miljø- og samfunnsbelastning som bl.a. nedbygging av arealer som brukes til andre formål, støv, støy og klimagassutslipp fra transport.

Mengden med overskuddsmasser som skal håndteres på forsvarlig vis, øker også. Disse massene skal håndteres forsvarlig, og samtidig er det et mål å øke gjenbruken av dem. Det gjelder særlig rene, naturlige masser, men også ulike typer forurensede masser som ved riktig håndtering kan gjenbrukes i større grad enn i dag. Det vil alltid være behov for arealer til mellomlager, behandling og deponi av overskuddsmasser. Dette behovet må møtes med et regionalt perspektiv i et nært samarbeid med den enkelte kommunen i fylket. Grunnleggende for dette arbeidet er at det skal bidra til å redusere miljø- og samfunnsbelastningen fra uttak av byggeråstoff, håndtering av overskuddsmasser og transport.

Målene med planen er å

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

Det konkretiseres i

- strategier som peker på hvordan målene skal nås:
 - ◇ overordnede strategier med vekt på økt kompetanse, samarbeid og dialog, juridiske virkemidler og utvikling av framtidige løsninger
 - ◇ strategier for å sikre arealer for uttak av byggeråstoff med vekt på mer kunnskap om byggeråstoff i fylket, vurdering av forekomstenes egnethet og konfliktnivå, samt for å sikre forekomstene i aktuelle planer og planprosesser
 - ◇ strategier for å sikre arealer for overskuddsmasser med vekt på lokalisering i et regionalt perspektiv og sikre disse arealene i aktuelle planer og prosesser
 - ◇ strategier for økt gjenbruk av overskuddsmasser
- regionale planretningslinjer som gir føringer for arealplanleggingen og ressursforvaltningen i den enkelte kommune i Akershus
- handlingsprogram med tiltak som skal gjennomføres. Handlingsprogrammet skal rulleres hvert år.

En regional plan med retningslinjer skal konsekvensutredes (KU) for virkninger på miljø og samfunn, se vedlegg 1. En mer detaljert KU vil bli utarbeidet i forbindelse med kommunenes planarbeid der det er aktuelt.

INNHold

Forord.....	3
Sammendrag.....	4
1 Innledning	6
1.1 Målene	6
1.2 Planens rammer og virkninger.....	6
1.3 Avgrensinger	8
1.4 Begreper og definisjoner.....	9
2 Status og utfordringer	13
2.1 Byggeråstoff	13
2.2 Gravemasser og byggavfall.....	15
2.3 Gjenbruk av overskuddsmasser	20
3 Strategier for langsiktig masseforvaltning	23
3.1 Overordnede strategier.....	23
3.2 Strategier for å sikre arealer for uttak av byggeråstoff	24
3.3 Strategier for å sikre arealer for mottak, mellomlager av overskuddsmasser og avfallsdeponi	25
3.4 Strategi for økt gjenbruk av overskuddsmasser	26
4 Regionale planretningslinjer for masseforvaltning	27
Vedlegg	31
Vedlegg 1: Konsekvensutredning av miljø- og samfunnsbelastning	31
Vedlegg 2: Lovverk og myndigheter.....	35
Vedlegg 3: Kriterier for vurdering av egnethet og konsekvenser ved mottak av overskuddsmasser	36
Vedlegg 4: Ordliste.....	38
Vedlegg 5: Kilder	39
Sluttnoter	40
Handlingsprogram 2017 - 2020.....	41

1. INNLEDNING

1.1 MÅLENE

Det er forventet økt befolkning i Oslo og Akershus, og dermed vil også byggeaktiviteten øke. I tillegg er det store samferdselsprosjekter på gang, som Follobanen, Fornebubanen, E16, E18 og utvidelse av Oslo lufthavn. Alt dette vil kreve byggeråstoff og føre til overskuddsmasser i form av forurensete masser og rene, naturlige masser. 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. Sentrale, regionale og lokale myndigheter samt bransjenæringen etterspør en langsiktig og helhetlig plan for forvaltning av byggeråstoff og overskuddsmasser, og det er dette behovet denne planen skal møte.

På denne bakgrunnen ble det i regional planstrategi for Akershus 2013–2016 vedtatt å utarbeide en regional plan for masseforvaltning i Akershus. Planen følger opp regjeringens nasjonale avfallsstrategi fra 2013 samt de nasjonale forventningene for kommunal og fylkeskommunal planlegging (2015).

Målene med planen er å

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

1.2 PLANENS RAMMER OG VIRKNINGER

1.2.1 Nasjonale og regionale føringer

Hvert fjerde år fastsettes nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Planlegging på regionalt nivå skal skje innenfor rammene av nasjonal politikk og være et effektivt verktøy for samordning mellom sektorer og forvaltningsnivå. Noen momenter som er særlig viktige i planleggingen, er at

- prosessene bør bli raskere og samarbeidet bedre
- gode og oppdaterte kunnskapsgrunnlag skal ligge til grunn
- god planlegging bidrar til reduserte klimagassutslipp, energiomlegging og effektivisering
- riktig lokalisering av næringsvirksomhet, boliger, infrastruktur og tjenester bidrar til å få ned klimagassutslippene fra transportsektoren
- planleggingen tar høyde for klimaendringer

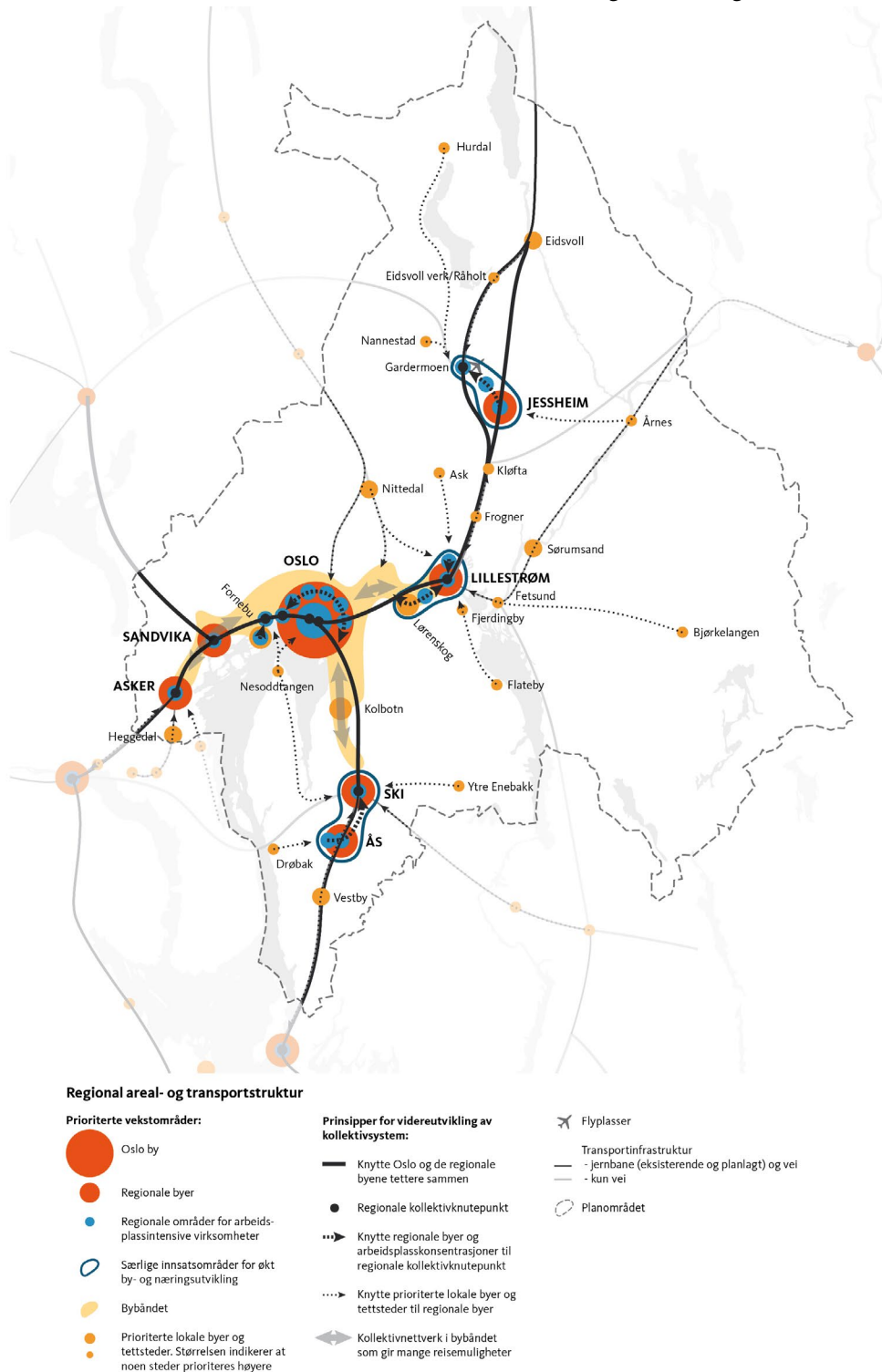
Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene sikrer tilgjengelighet til gode mineralforekomster for mulig utvinning, avveid mot miljøhensyn og andre samfunnsinteresser. Behovet for byggeråstoff ses i en regional sammenheng. Dette underbygges av strategi for mineralnæringen (2013).

I regjeringens nasjonale avfallsstrategi fra 2013, «Fra avfall til ressurs», er de nasjonale målene og de prioriterte områdene på avfallsfeltet løftet fram. God avfallshåndtering bidrar til redusert forurensing og økt ressursutnyttelse. I desember 2015 la EU-kommisjonen fram en handlingsplan for sirkulær økonomi. Den setter kursen for avfalls- og gjenvinningsbransjen i årene som kommer, også i Norge. Planen legger vekt på avfall som ressurs, og det foreslås nye tiltak for å redusere avfall og fremme gjenbruk.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus er en felles strategisk plattform for Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, kommunene

i Akershus, staten og andre aktører for hvordan areal og transport kan samordnes bedre i regionen. Planen legger opp til et mer konsentrert utbyggings-

mønster og en større satsing på kollektivtransport, sykkel og gange. Den legger også føringer for framtidige arealer til uttak av byggeråstoff og arealer for mottak og mellomlager av overskuddsmasser.



Figur 1: Regional areal- og transportstruktur i Oslo og Akershus (Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, 2015)

I desember 2015 vedtok Stortinget en ny nasjonal jordvernstrategi der det nasjonale jordvernmålet er skjerpet. Dette er også en viktig føring for arbeidet med en regional masseforvaltning, da bruk av dyrka jord til ulike typer masseforvaltning og midlertidige anleggs- og riggområder kan redusere areal av dyrka og dyrkbar jord, samt skade jordas matproduksjonsevne i lang tid.

1.2.2 Regional plan

Regional plan for masseforvaltning i Akershus er hjemlet i plan- og bygningsloven. Planen er et verk-tøy for regional planmyndighet for å utforme politikk innenfor prioriterte områder. Den skal legges til grunn for virksomheten til regionale organer og for kommunal og statlig planlegging og forvaltning i regionen. Planen har et tidsperspektiv på 12 år. Behovet for revisjon blir vurdert hvert fjerde år i regional planstrategi. Det er utarbeidet et handlingsprogram for gjennomføring av planen. Handlingsprogrammet rulleres årlig.

Regionale planer med planretningslinjer for framtidig utbygging skal konsekvensutredes. Det vil si at det skal gis en beskrivelse og vurdering av planens virkning for miljø og samfunn - se vedlegg 1.

Planen generelt, og planretningslinjene spesielt, gir grunnlag og føringer for kommunal planlegging. Hensikten med de regionale planretningslinjene er å få en mer enhetlig og helhetlig praksis i masseforvaltningen i kommunene i Akershus.

Rettslig bindende arealbruk blir først fastlagt i kommunenes arealplaner. Tidligere godkjente og gjeldende kommuneplaner og reguleringsplaner innenfor planområdet gjelder uavhengig av denne planen. Ved revisjon av kommuneplaner og reguleringsplaner skal planretningslinjene i regional plan for masseforvaltning i Akershus legges til grunn for videre planlegging og forvaltning av masser i kommunene i Akershus.

Statlige og regionale myndigheter skal bruke planen og planretningslinjene som grunnlag for å veilede kommunene. Den regionale planen er også grunnlag for innspill til kommunale planer og for å vurdere bruk av innsigelse der arealplaner kommer i vesentlig konflikt med nasjonale og regionale interesser, slik de er konkretisert i denne planen.

1.3 AVGRENSINGER

Masseforvaltning må ses i et regionalt perspektiv på tvers av kommunegrensene. Det er også behov for å se masseforvaltning i et større geografisk perspektiv enn Akershus. Samtidig er det behov for å vurdere mottak og deponier for andre typer masser enn overskuddsmasser. For å komme i mål med denne første regionale planen for masseforvaltning i Akershus har det vært nødvendig å avgrense det geografiske omfanget den skal ha, og hvilke typer masser planen skal ta for seg.

I denne planen omtales

- byggeråstoffene pukk, grus og sand
- overskuddsmasser fra ulike typer bygg- og anleggsvirksomhet

Begrepene er nærmere definert i kapittel 1.4.

Denne planen tar ikke for seg etablering av:

- deponi for farlig avfall
 - ◊ Farlig avfall inneholder helse- og miljøfarlige stoffer, og må håndteres riktig, slik at miljøgifter ikke skal spres og hope seg opp i naturen. Farlig avfall skal ikke blandes med annet avfall, og skal leveres på deponier for farlig avfall.
- deponi for alunskifer¹
 - ◊ Alunskifer skal deponeres på særskilte deponier med tillatelse etter forurensningsloven.
- mottak og mellomlager for masser som ikke er relatert til byggeaktivitet, men der det er behov for areal til varig deponering eller mellomlager. Det gjelder:
 - ◊ snø fra veier og parkeringsplasser
 - ◊ slam fra renseanlegg
 - ◊ jordforbedringstiltak ved bruk av organisk gjødsel som f.eks. kompost og slam fra renseanlegg

Planen tar kun for seg areal for uttak og mottak av

masser på land. Det vil si at mudring og dumping i sjø ikke er et tema, selv om dette er en utfordring langs kyst og vassdrag.

Planen gjelder for kommunene i Akershus fylke. Denne geografiske avgrensningen skal sikre at planen gir de føringene kommunene i Akershus trenger som grunnlag for sin arealforvaltning. Planen må imidlertid ha et Oslo-perspektiv. Oslo har i dag knapphet på eget byggeråstoff. Befolkningsveksten i Oslo innebærer at behovet for byggeråstoff og arealer for bearbeiding og deponering av masser vil øke. Et samarbeid med Oslo kommune i den videre planprosessen er derfor viktig.

Mottak og deponering av overskuddsmasser fra Oslo og Akershus skjer i dag også i Østfold og Buskerud, og i noen grad også i Hedmark og Oppland. Buskerud leverer betydelige mengder grus til Oslo, Asker og Bærum. En del byggeråstoff til Akershus importeres fra Østfold og Oppland. Masseforvaltningen i Akershus og Oslo må derfor ses i sammenheng med ressurs- og mottaks-situasjonen i nabofylkene. Det er ikke inngått et samarbeid med aktuelle fylker i denne omgang.

1.4 BEGREPER OG DEFINISJONER

Det brukes mange begreper om uttak av byggeråstoff og håndtering av overskuddsmasser.

Varierte bruk og oppfatning av begreper fører til ulik forståelse for og tilnærming til masseforvaltning hos statlige, regionale og lokale myndigheter, samt hos konsulenter og entreprenører. Det fører til upresise planer, dokumenter og avtaler. Det er derfor viktig å ha en felles begrepsbruk om masseforvaltning.

Begrepene i denne planen er av veiledende karakter, men det anbefales at de brukes så konsekvent som mulig på alle nivå.

1.4.1 Byggeråstoff

Byggeråstoff er i denne planen definert som

- pukk, som er knust fjell der forskjellige bergarter foredles til fraksjoner etter kvalitet og bruksområde
- grus og sand, som er naturlige forekomster av løsmasser bearbeidet av isbreer, vasket, sortert og avsatt av breelver og elver etter siste istid

Forekomstene kartlegges og klassifiseres etter hvor viktige de er som ressurs (NGU-rapport 2014-018)²:

- byggeråstoff av nasjonal betydning³: forekomster som har bekreftet eller sannsynlig betydelig framtidig verdiskapingspotensial og kvalitet, og som er særlig viktige for Norges nasjonale infrastruktur
- byggeråstoff av regional betydning: forekomster som er særlig viktige for forsyninger innen en region
- byggeråstoff av lokal betydning: forekomster som er viktige for forsyninger innen en kommune

Begreper som brukes om arealer hvor det tas ut byggeråstoff:

- massetak/grustak/pukkverk/steinbrudd: anlegg hvor det drives uttak og foredling av byggeråstoffer fra en forekomst av bergamasse, grus og sand

1.4.2 Overskuddsmasser fra bygge- og anleggsvirksomhet

Overskuddsmasser fra bygge- og anleggsvirksomhet (BA-avfall) defineres som næringsavfall (jf. forurensningsloven § 27) og deles inn i to typer i denne planen:

- gravemasser: jord og berggrunn som graves opp på en eiendom.
- byggavfall: materialer og gjenstander fra bygging, rehabilitering eller rivning av bygninger, konstruksjoner og anlegg. Byggavfall er nærmere definert i byggteknisk forskrift kapittel 9. Byggavfall håndteres etter byggesaksforskriften. Denne planen omhandler kun inert avfall⁴ og asfalt.

Gravemasser og byggavfall kan medføre fare for forurensning og forsøpling, og må forvaltes deretter. Alle overskuddsmasser må kategoriseres for at man skal kunne vite hvordan massene kan håndteres. Dette bør gjøres så tidlig og så nær kilden som mulig.

Gravemasser defineres som følger:

- rene, naturlige masser: gravemasser som jord, stein, grus, sand, leire og organisk materiale som verken inneholder konsentrasjoner av helse- og miljøfarlige stoffer over fastsatte normverdier⁵, eller som er syredannende (forurensningsforskriften, kapittel 2)
- forurensete gravemasser: gravemasser fra forurenset grunn
- forurenset grunn: jord eller berggrunn der konsentrasjonen av helse- eller miljøfarlige stoffer overstiger fastsatte normverdier for forurenset grunn (forurensningsforskriften, kapittel 2, vedlegg 1), eller andre helse- og miljøfarlige stoffer som etter en risikovurdering må likestilles med disse. Grunn der et terrenginngrep er planlagt gjennomført, og der konsentrasjonen av uorganiske helse- eller miljøfarlige stoffer ikke overstiger lokalt naturlig bakgrunnsnivå, skal likevel ikke

anses for forurenset. 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, kapittel 2).

Byggavfall defineres som følger:

- rent inert byggavfall: avfall som ikke gjennomgår noen betydelig fysisk, kjemisk eller biologisk omdanning (avfallsforskriften, § 9-3 g). Dette er betong, murstein, takstein, keramikk og glass som ikke inneholder helse- og miljøskadelige stoffer over normverdiene.
- forurenset inert byggavfall: byggavfall som i utgangspunktet er inert avfall (eks. betong, murstein, takstein, keramikk og glass), men som inneholder helse- og miljøskadelige stoffer over normverdiene.
 - ◇ lett forurenset betong: gjelder kun betong der konsentrasjonene av tungmetaller og PCB målt i murpuss og malingssjikt ikke overskrider nivåene som er angitt i tabell 2 i Miljødirektoratets faktaark «Disponering av betongavfall» (M-14/2013)
- byggavfall med innslag av annet avfall, f.eks. plast, armering, asfalt

1.4.3 Areal for mottak av overskuddsmasser

I dette kapitlet defineres begreper som brukes i forbindelse areal som brukes eller vurderes brukt som mottak og mellomager for overskuddsmasser eller avfallsdeponi.

Vesentlige terrenginngrep

Vesentlige terrenginngrep er tiltak som krever søknad og tillatelse fra kommunen (jf. plan- og bygningsloven § 20-1). Vesentlige terrenginngrep omfatter både utgraving og oppfylling. Tiltak der viktige miljø- og samfunnshensyn blir berørt, og/eller tiltak som er i strid med arealformål, krever endring i kommuneplanen og/eller reguleringsplan. Plan- og

bygningsloven gir noen prinsipper for vurdering av tiltak etter arealformål, omfang og miljøhensyn. Eksempler på vesentlige terrenginngrep er steinbrudd, uttak av byggeråstoff som steinbrudd, uttak av masser for salg og oppfylling og terrengregulering med eksterne gravmasser.

Bakkeplanering

Bakkeplanering er forankret i forurensingsforskriften (kap. 4) og skal gjøre brattlendt eller kupert dyrkbart og tidligere dyrket areal skikket for maskinell jordbruksdrift. Det kan også omfatte tiltak som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven. Stedegne gravmasser som flyttes på et areal som er minst 1,0 dekar, regnes som bakkeplanering. Mottak av eksterne gravmasser vurderes som et vesentlig terrenginngrep som det må søkes om etter plan- og bygningsloven.

Terrengregulering

Terrengregulering er i denne sammenheng definert som tilføring av rene, naturlige masser for å forme landskap i forbindelse med bygg og anlegg, stabilisering av grunn, forebygging av flom eller bedre arrondering for landbruksdrift. Formål, omfang og virkning på miljø- og samfunnsinteresser avgjør krav til saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Jordforbedring

Jordforbedring er tilføring av organisk materiale og matjordlag der hensikten er å bedre jordkvalitet og redusere erosjon ved matproduksjon eller annen bruk (f.eks. i veianlegg). Sentrale lovverk er forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav, regelverk for planteskadegjørere, og naturmangfoldloven med vekt på fremmede arter/svartelistede arter, samt den nye forskriften om fremmede organismer. Jordforbedring kan være et avbøtende tiltak på mottak av overskuddsmasser og deponi som skal avsluttes.

Jordflytting

Jordflytting er i denne sammenheng definert som flytting av større mengder med jordsmonn og matjordlag på grunn av vedtatt regulering til annen arealbruk i områder med dyrka og dyrkbar jord. Avhengig av størrelse og omfang behandles jordflytting som masseuttak for rene naturlige masser, og behandles etter plan- og bygningsloven og aktuelt sektorlovverk (jordloven, regelverk for planteskadegjørere, naturmangfoldloven med vekt

på fremmede arter/svartelistede arter og forskrift om fremmede organismer).

Nydyrking

Dersom det skal dyrkes nye areal til jordbruksformål, må det søkes kommunen om godkjenning, jf. forskrift om nydyrking. Som nydyrking regnes fulldyrking og overflatedyrking av udyrka mark eller gjenoppdyrking av jordbruksareal som ikke er brukt på over 30 år. Opparbeidelse av overflatedyrka mark til fulldyrka mark blir ikke regnet som nydyrking.

Mellomlager

Mellomlager er midlertidig lagring av overskuddsmasser. Dette er lagring hvor omløpstiden er mindre enn ett år før overskuddsmassene (avfallet) går til deponi, eller mindre enn tre år før overskuddsmassene (avfallet) går til gjenvinning eller behandling. Mellomlager for andre typer masser enn rene, naturlige masser må ha tillatelse fra fylkesmannen.

Behandlingsanlegg

Behandlingsanlegg for avfall er anlegg hvor overskuddsmasser gjennomgår en behandling, som for eksempel sortering og bearbeiding. Denne type anlegg må ha tillatelse fra fylkesmannen etter forurensningslovverket.⁶

Deponi

Begrepet deponi brukes i denne planen kun om deponier som har tillatelse fra fylkesmannen (avfallsforskriften kap. 9). Et deponi er et permanent deponeringssted for avfall på eller under bakken (avfallsforskriften § 9-3 g).

Det er tre kategorier deponi (avfallsforskriften § 9-5):

- deponi for farlig avfall (kategori 1)
- deponi for ordinært avfall (kategori 2). Dette kan inkludere forurensede masser.
- deponi for inert avfall (kategori 3). Slike deponier tar kun imot inert avfall og lett forurensede masser (jf. avfallsforskriften kap. 9).

1.4.4 Gjenbruk og gjenvinning

Det er et nasjonalt mål å øke gjenbruk og gjenvinning av avfall. Overskuddsmasser defineres som avfall i denne sammenheng. Nyttiggjøring av disse ressursene kan for eksempel være støyskjerming, terrengarronding, fundamentering av veier og plasser, tekniske anlegg, vekstjord, terrengfylling og planering av byggefelt. Gjenbruk og gjenvinning av overskuddsmasser er tiltak der overskuddsmassene kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt. Det skal ikke være et tiltak for å bli kvitt overskuddsmassene. Se utdyping i kapittel 2.3.



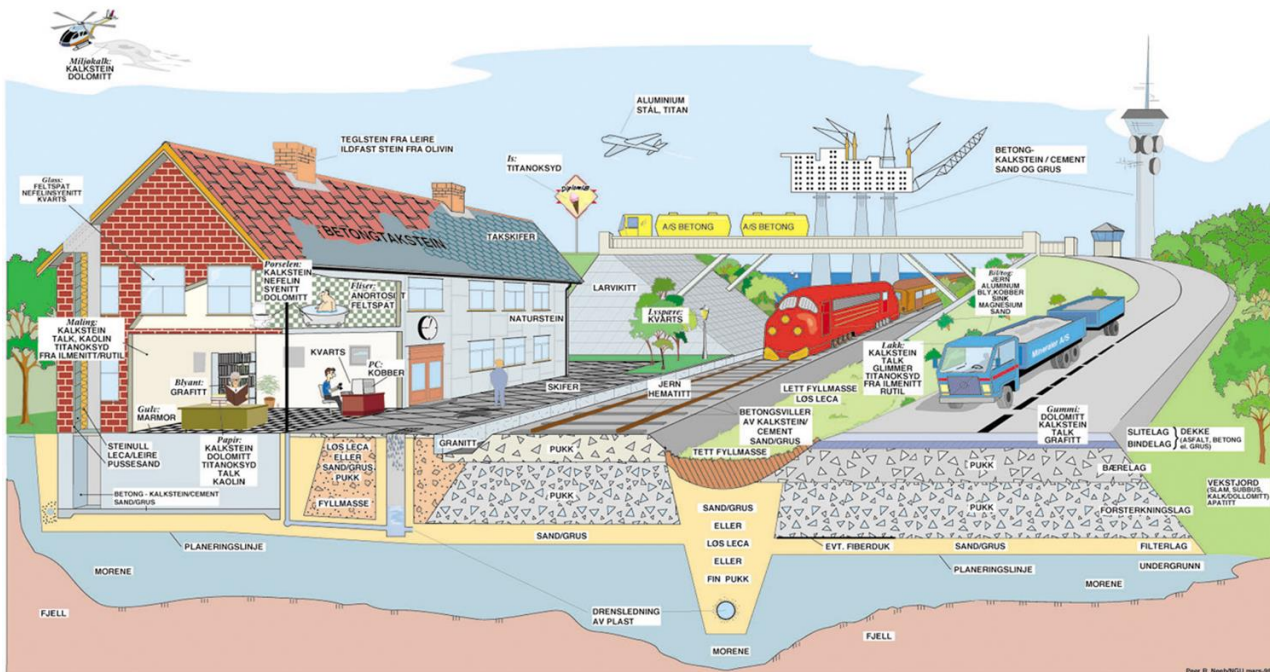
2. UTFORDRINGER

2.1 BYGGERÅSTOFF

Akershus fylkeskommunes og Oslo kommunes prognoser viser en mulig vekst for Oslo og Akershus på 350 000 nye innbyggere de neste 20 årene.⁷ Denne veksten krever bl.a. nye boliger, skoler og infrastruktur (figur 2). Forbruket per innbygger i Akershus var i 2012 på 10,6 tonn pukk og grus.⁸ Samfunnet er helt avhengig av byggeråstoff, og behovet i Oslo og Akershus vil øke som følge av befolkningsutviklingen.

en relativt stor del av sluttprisen til en kunde. Ved transportavstand på 30-40 km kan transportkostnadene bli større enn verdien av selve byggeråstoffet. Dette er viktige momenter som må tas i betraktning ved planleggingen av framtidig forsyning av grus og pukk.

Akershus har den nest største omsetningen av pukk og grus i landet etter Rogaland. Det eksporteres ikke pukk eller grus til utlandet fra Akershus, men ca. 30 % av produksjonen i Akershus forbrukes i andre fylker, særlig i Oslo. Nesten all solgt grus i Akershus kommer fra forekomstene ved Gardermoen i Ullensaker kommune. Produksjon av pukk er spredt utover mange av kommunene, men nabo-kommunene til Oslo er særlig viktige.



Figur 2: Samfunnet er helt avhengig av byggeråstoff (NGU).

Planlegging av uttak av byggeråstoff er i stor grad overlatt til markedet, dvs. de enkelte aktørene. Myndighetene bistår med kartlegging av ressurser og nødvendig planavklaring, men kan i liten grad styre uttak ved å henvise enkeltaktører til konkrete forekomster. Årsaken til dette er hensynet til fri konkurranse.

For byggeråstoffene grus og pukk utgjør transport

2.1.1 Pukkforekomster

Dagens pukkforekomster

I Akershus er det registrert fire pukkverk av nasjonal betydning: Steinskogen pukkverk i Bærum, Vinterbro pukkverk i Ås, Bjønnaldalen i Nittedal og Feiring bruk i Lørenskog. De åtte regionalt viktige forekomstene av pukk finnes i kommunene på Øvre og Nedre Romerike. Behovet for pukk i Akershus og Oslo dekkes i dag med pukk

fra disse uttakene (figur 3)⁹, samt fra pukkverk i Lier kommune i Buskerud.

I Oslo er det per 2015 to regulerte pukkverk, Huken og Bånkall. I 2010 produserte de ca. 24 % av det som ble forbrukt i Oslo. Disse forekomstene er av nasjonal betydning. Huken pukkverk videreføres ikke i forslag til ny kommuneplan for Oslo, og vil bli avviklet i 2018.

Det produseres også pukk i forbindelse med anleggsarbeider. Det skjer ofte utenom de etablerte pukkverkene og fanges derfor ikke opp av mineralstatistikken. Ifølge bransjen er denne produksjonen stor, anslagsvis 1-2 mill. tonn/år. En del av denne produksjonen har et omfang som tilsier krav om konsesjon, og det kan sikres gjennom rekkefølgeregulering.

Framtidige pukkforekomster

Det er gode muligheter for å finne egnede bergarter for produksjon av pukk i Akershus for å dekke behovet i fremtiden. Det er to utfordringer med den framtidige forsyningen. Den ene utfordringen er tilgang til fast fjell med en kvalitet som tilfredsstillende de strengeste kravene til veg- og betongformål. Det meste av berggrunnen i Akershus domineres av granitt og gneis. Disse kan brukes til de fleste formål hvor det ikke stilles for strenge kvalitetskrav. Bergarter som tilfredsstillende de strenge kvalitetskravene, finnes i de vulkanske bergartene i Oslofeltet. Disse bergartene ligger imidlertid innenfor markagrensa eller i randsonen til denne. Den andre utfordringen er miljø- og samfunnskonsekvenser ved uttak av pukk (se vedlegg 1).

Alle drivere av pukk- og grusuttak med totalt uttak over 10 000 m³, skal ha konsesjon etter mineralloven § 43. Det må skilles mellom volum som kan tas innenfor et konsesjonsområde, og volum som gjelder hele forekomsten. I dag er det vanligvis konsesjonsområdet med eventuell randsonen som er regulert. Hele forekomsten bør sikres, slik at muligheten for å utvide uttaksarealene på sikt ivaretas i planleggingen. I tillegg skal alle pukkverk eller knuseverk i god tid før oppstart sende melding til fylkesmannen (forurensingsforskriften kapittel 30).

I 2014 var det 21 pukkverk i drift i Akershus. Med

dagens konsesjoner vil antall pukkverk i 2035 være redusert til 12.¹⁰ Behovet for pukk og grus er økende, og nedleggelse av noen pukkverk vil kreve åpning av andre. Opprettelse av nye anlegg er en omfattende prosess som ofte kommer i konflikt med andre arealformål og miljø- og samfunnsinteresser.

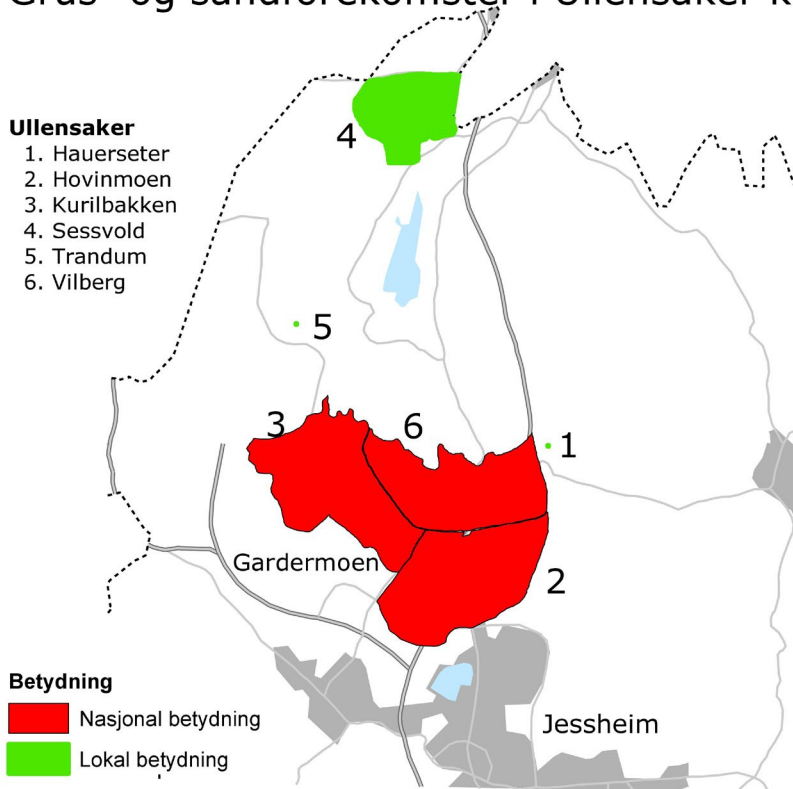
Oslo kommune vil fra 2019 ha ett pukkverk i drift. Det betyr at behovet for importen av pukk til Oslo vil øke fra dagens 75 % til 80-90 %. Behovet for byggeråstoff dekkes fra de samme leverandørene som Akershus-kommunene bruker. Dette vil merkes hos leverandører i kommunene og fylkene rundt Oslo.

2.1.2 Grusforekomster

Dagens grusforekomster

De fleste grusforekomstene i Akershus er kartlagt med varierende detaljgrad (figur 4)¹¹. Dette er forekomster av nasjonal eller lokal betydning. Fire grusforekomster - alle i Gardermoenområdet i Ullensaker kommune - er registrert som forekomster av nasjonal betydning. Disse forekomstene utgjør det største og viktigste forsyningsområdet for sand og grus i fylket (figur 5)¹². De fleste grusforekomstene med lokal betydning ligger i kommunene på Øvre og Nedre Romerike. De øvrige forekomstene har liten kommersiell betydning. Det hentes også grus og sand fra Ringen og Hurum kommuner i Buskerud, Eidsberg og Trøgstad kommuner i Østfold og tidvis med båt fra Årdal og Forsand kommuner i Rogaland.

Grus- og sandforekomster i Ullensaker kommune



Figur 3: Kartlagte grus- og sandforekomster i Ullensaker kommune (NGU-rapport 2014-018).

Framtidige grusforekomster

Anslagsvis finnes det 124 millioner m³ utnyttbar grus i Akershus (NGUs database). 40 % av dette er grusforekomster i Ullensaker kommune, hovedsakelig i Gardermo-området. Av disse forekomstene er 25 millioner m³ klassifisert til å være av nasjonal betydning (tilsvarer 37,5 millioner tonn). Omfang og kvalitet på grusforekomstene samt nærheten til utbyggingsentre gjør at det drives uttak her i dag.

I 2014 ble det solgt 1 millioner tonn grus fra disse forekomstene. Med et slikt årlig forbruk gir det en antatt varighet på mellom 30 og 40 år. Det er fortsatt store volum i dypet, men avgrensning mot grunnvann, vedtatte planer og nedbygging begrenser uttak fra disse forekomstene.

Det er et stort press på arealene til utbyggingsformål. For å sikre framdriften i utbyggingen flyttes og mellomlagres mye av grusen. Men grus

som tas ut og flyttes, blir blandet og kan ikke utnyttes i samme grad som grus direkte fra uttak. Grusen får på sikt redusert kvalitet på grunn av gjengroing og forurensing. Mye av grusressursene i resten av Akershus finnes i mindre forekomster. Det er utfordrende å utnytte disse effektivt pga. små mektigheter og plan-, infrastruktur- og miljømessige forhold.

2.2 GRAVEMASSER OG BYGGAVFALL

I områder med stor byggeaktivitet er håndtering av gravemasser og byggavfall en stor utfordring. Manglende planbehandling av mottak av masser kan blant annet føre til uforutsigbar, ulovlig eller forføplende håndtering av overskuddsmasser.

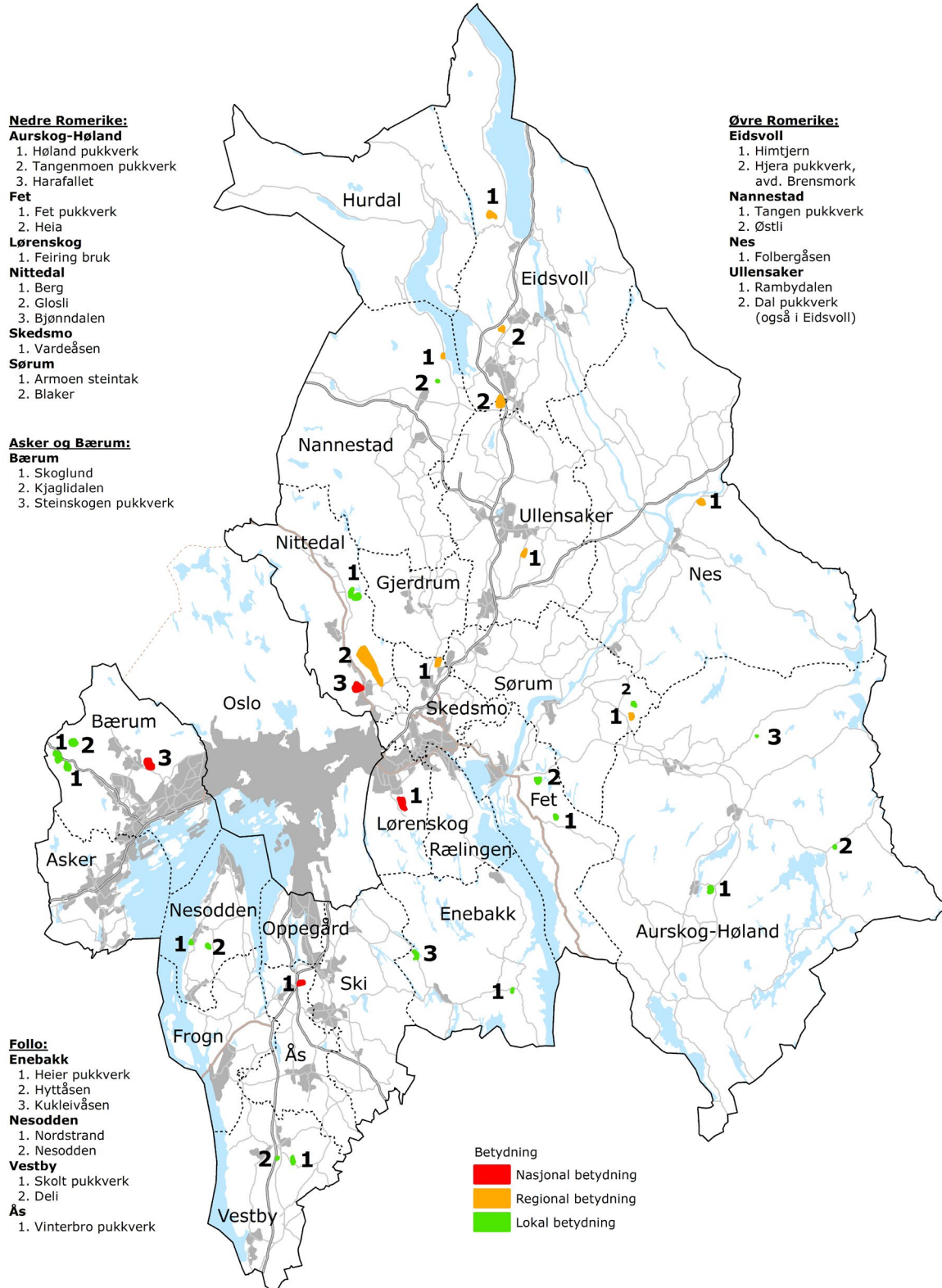
Akershus fylke er preget av store pågående og planlagte bygge- og anleggsprosjekter. Det er ikke noen samlet oversikt over prosjektene, hvor stort volum med overskuddsmasser disse genererer,

og hvordan massene er tenkt håndtert. Dette er prosjekter som i stor grad styres av statlige aktører som Statens vegvesen og Jernbaneverket, men som kommunene håndterer som planmyndighet. Det er heller ikke noen oversikt over planlagte og pågående byggeprosjekter i Oslo kommune, og hvordan overskuddsmassene fra disse prosjektene vil påvirke mottakssituasjonen i kommunene i Akershus.¹³

Masseforvaltningssaker omfattes av mange lovverk og er fordelt på ulike myndighetsområder både mellom de ulike forvaltningsnivåene og i kommunene. Uttak og tilføring av masser fører ofte til store miljø- og samfunnsbelastninger som det må tas hensyn til. Hensynet til jordvern, matproduksjon, vann og vassdrag, kulturminner og kulturmiljøer, landskap, naturmangfold, friluftsliv, forurensningsfare og samfunnssikkerhet er viktige tema som må vurderes grundig i alle slike saker. Samtidig skal det tas hensyn til næringslivets behov for arealer til deponier for forurensete masser, mellomlager og nyttiggjøring. Det er også behov for en mer enhetlig oppfølging av regelverket, slik at det sikres en sunn og reell konkurranse for næringslivet. Dette krever kunnskap, oversikt og samhandling. Kommunene opplever også at noe av lovverket er krevende å forholde seg til, og at noe av lovverket og veiledningen ikke er oppdatert og derfor ikke fungerer etter intensjonen.

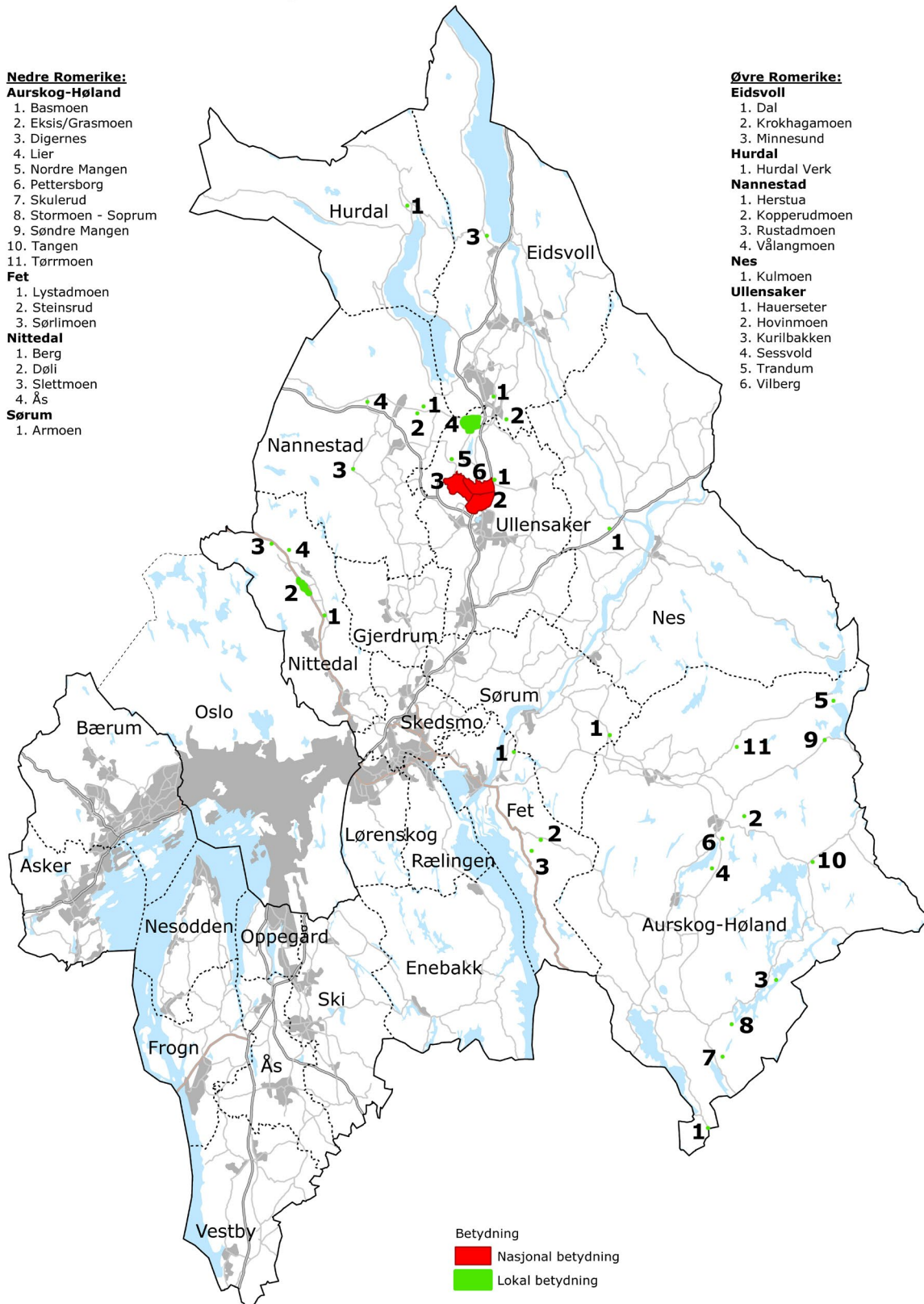
Det legges for lite vekt på hva overskuddsmassene kan brukes til, og kildesortering og gjenbruk skjer i for liten grad. Overskuddsmasser blir ofte kjørt langt og deponert fordi det er lite oversikt over og informasjon om behovet for overskuddsmasser. Manglende samhandling mellom aktørene fører i for liten grad til direktelevering av overskuddsmasser. Det fører til mer kjøring og omlasting. Mye av årsaken til dette er at det er for få regulerte arealer for mottak og mellomlager av slike typer masser rundt byene og tettstedene i fylket.

Pukkforekomster i Akershus



Figur 4: Dagens kartlagte pukkforekomster i Akershus (NGU-rapport 2014 - 018)

Grus- og sandforekomster i Akershus



Figur 5: Kartlagte grus- og sandforekomster i Akershus (NGU-rapport 2014-018)

2.2.1 Rene, naturlige masser

Det meste av rene, naturlige masser som tas ut av et anleggsområde, og som kunne vært gjenbrukt, blir i dag lagt på områder som tar imot masser, eller i deponier godkjent av fylkesmannen. Det er vanskelig å få nye og sikre tall for rene, naturlige masser, fordi det ikke er nasjonale krav til rapportering av håndtering av disse massene. Det er derfor mangelfull statistikk på mengder, transporter og bruk av rene naturlige masser fra bygge- og anleggsvirksomheten.

Kommunen som arealplanmyndighet møter ofte utfordringene med masseforvaltning, særlig knyttet til rene, naturlige masser og variasjoner av disse. Ofte plasseres masser i LNF-områder, på dyrka og dyrkbar mark, der det gis dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Massene kan ha en kvalitet og et omfang som ikke er i tråd med arealformålet, og føre til fare for forurensning, ødelagte natur- og kulturkvaliteter og friluftsområder, samt redusert kvalitet på dyrka mark.

I en del tilfeller mangler overordnede føringer i kommuneplanens samfunnsdel for kommunens ansvar for forvaltning av overskuddsmasser. Ofte er det heller ikke satt av arealer til massemottak eller utformet bestemmelser om dette i kommuneplanens arealdel.

Saker om arealer for mottak av rene, naturlige masser blir ofte behandlet som dispensasjon fra kommuneplanenes LNF-formål, i stedet for at det utarbeides reguleringsplan. En reguleringsplan sikrer medvirkning og at miljø- og samfunns-hensyn blir vurdert. Det kan settes vilkår for dispensasjoner, men det er ofte uklart hvilke vilkår som kan settes, og hvordan de skal følges opp. Disse vilkårene er også svakere enn reguleringsbestemmelser.

I en del tilfeller inngås det private avtaler mellom grunneier og entreprenør. Disse supplerer ofte bestemmelser i reguleringsplanen eller vilkår som er gitt for dispensasjon fra kommuneplanen. Disse avtalene ivaretar ikke alltid nasjonale, regionale og lokale interesser godt nok.

I mange tilfeller skal mottaksområder for rene, naturlige masser tilbakeføres til opprinnelig formål, for eksempel landbruks-, natur- og friluftsvirksomhet.

(LNF-formål). Vilkår eller bestemmelser om tilbakeføring og etterbruk er ofte fraværende. Der det er satt vilkår eller bestemmelser, kan det være krevende å følge dem opp i form av tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Kommuner opplever ofte at tillatelser til mottaksområde overskrides både i høyde, areal, volum og tid, og at arealene ikke ferdigstilles og tilbakeføres tilfredsstillende. I en del saker blir også grunneier sittende med ansvaret og kostnadene med å rydde opp og istandsette.

Krav til mottakskontroll til deponier (avfallsforskriftens kap. 9) stiller krav til at avfallsbesitter skal kjenne massenes forurensningsgrad.

Karakteriseringen skal dokumenteres og angi avfallsprodusent, forurensningsgrad, adresse for hvor massene kommer fra, og volum. Det stilles ikke slike krav til mottak av rene, naturlige masser, men flere mener at det burde være krav om det.

I mange byggeprosjekter finnes det ikke dokumentasjon på hvordan massene skal disponeres på best mulig måte. Flere av kommunene ønsker at de skal kunne kreve slik dokumentasjon i form av en massehåndteringsplan eller massedisponeringsplan i forbindelse med alle byggeprosjekter, på lik linje med krav om avfallsplaner.

2.2.2 Bygg- og anleggsavfall

Det kommer store mengder avfall fra rivning og rehabilitering av bygninger og anlegg. Tegl, betong og asfalt utgjør 50 % av dette. Dette er masser som i mange tilfeller kan sorteres, bearbeides og gjenbrukes.

Framskrivninger viser at avfallsmengdene vil øke i omfang. Bygg- og anleggsavfall er en av avfallstypene hvor det er forventet betydelig vekst framover. Det er også en av avfallstypene som har potensial for økt materialgjenvinning.

Overskuddsmasser fra bygg- og anleggsvirksomhet anses som næringsavfall i henhold til forurensningsloven. Næringsavfall skal bringes til lovlig avfallsanlegg med mindre det gjenvinnes eller brukes på annen måte (forurensningsloven § 32). Bruk på annen måte innebærer en nyttiggjøring av avfallens egenskaper. For at tiltaket skal kunne vurderes som nyttiggjøring og ikke sluttbehandling

(levering til deponi for avfall), må avfallet komme til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt.

Bygg- og anleggsavfall skal i utgangspunktet leveres til deponi godkjent av fylkesmannen eller Miljødirektoratet. Andre løsninger krever samtykke fra Miljødirektoratet i henhold til forurensingsloven.

2.2.3 Forurensede masser¹⁴

De senere årene har det vært en sterk økning i mengden forurensede masser som leveres til deponier godkjent av fylkesmannen. Det har sammenheng med at myndighetene har satt søkelys på forurensningspotensialet til slike masser, ved bl.a. å stille krav om tiltaksplan og sluttrapport i henhold til forurensningsforskriften kapittel 2. Dette har bidratt til økt bevissthet om håndteringen av disse massene hos entreprenørene.

Forurensede masser skal leveres til deponier godkjent av fylkesmannen. Det er fylkesmannen som også fører tilsyn med disse deponiene. Det er alltid den som produserer gravemasser og byggavfall (tiltakshaver og ansvarlig utførende), som er ansvarlig for at massene blir håndtert på en forsvarlig måte, og at sluttrapporten fra tiltaksplanen leveres myndighetene.

2.2.4 Områder for mottak av overskuddsmasser

Arealer for mottak av overskuddsmasser i kommunene i Akershus ble kartlagt i perioden 2014–2015. Å få et korrekt kart over områder for mottak av overskuddsmasser i fylket har vist seg å være vanskeligere enn antatt. Kommunene i Akershus har svært ulik informasjon om tilstand for masseforvaltning i egen kommune. Det varierer fra de som har god oversikt over egne mottak og innkomne søknader fra grunneiere og entreprenører, til de som avventer fylkeskommunens arbeid med den regionale planen for masseforvaltning. Det er stor usikkerhet til dataene som er brukt, og kartet som var med i høringsdokumentet, er derfor tatt ut av planen. Et viktig tiltak i handlingsprogrammet blir å oppdatere dette kartet. Dette skal gjøres i nært samarbeid med kommunene.

Oslo kommune har ikke egne regulerte mottak for overskuddsmasser og eksporterer alt av inert avfall og overskuddsmasser som ikke gjenbrukes, til nabokommunene. Det er ikke gjort en nærmere kartlegging utover dette.

Det er også stor usikkerhet om størrelsen på framtidige mengder av rene, naturlige masser, inert avfall og forurensede masser, og hvordan dette vil påvirke varigheten av dagens mottaksområder. Mengde masser og mottakskapasitet er avhengig av blant annet:

- hvordan konjunktorene og realisering av byggeprosjekter utvikler seg. Mengden overskuddsmasser og behovet for masse mottak og deponier øker med økende befolkning, sentralisering og utbygging i regionen.
- hvordan store utbyggingsprosjekter løser håndteringen av overskuddsmasser
- hvordan Oslo kommunes produksjon av overskuddsmasser og behov for masse mottak løses
- hvordan gjenbruk løses. Behovet for masse mottak reduseres med økt gjenbruk av egnede overskuddsmasser.
- hvordan den regionale fordelingen av mottakene organiseres
- hvordan myndighetenes krav til kontroll utøves. Behovet for deponi øker på grunn av økt bevissthet og kunnskap om forurensning i jord og avfall.

2.3 GJENBRUK AV OVERSKUDDSMASSER

Pukk, grus, matjord og andre jordmasser er ressurser som ikke er fornybare. Det er derfor viktig at gravemasser og byggavfall nyttiggjøres i størst mulig grad.

I regjeringens nasjonale avfallsstrategi fra 2013, «Fra avfall til ressurs», er de nasjonale målene og de prioriterte områdene på avfallsfeltet løftet fram. God avfallshåndtering bidrar til redusert forurensing og økt ressursutnyttelse.

De nasjonale målene for avfall og gjenvinning er:

- 1 Utviklingen i generert mengde avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten.
- 2 Det tas sikte på at mengden avfall til gjenvinning skal være om lag 75 prosent i 2010, med en videre opptrapping til 80 prosent, basert på at mengden avfall til gjenvinning skal økes i tråd med det som er et samfunnsøkonomisk og miljømessig fornuftig nivå.
- 3 Farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om og enten gå til gjenvinning eller være sikret god nok nasjonal behandlingskapasitet.
- 4 Genereringen av ulike typer farlig avfall skal reduseres innen 2020, sammenlignet med 2005-nivå.

Disse målene understøttes også av EUs handlingsplan for sirkulær økonomi (2015). Den setter kursen for avfalls- og gjenvinningsbransjen i årene som kommer, også i Norge. Det legges vekt på avfall som ressurs, og det foreslås nye tiltak for å redusere avfall og fremme gjenbruk.

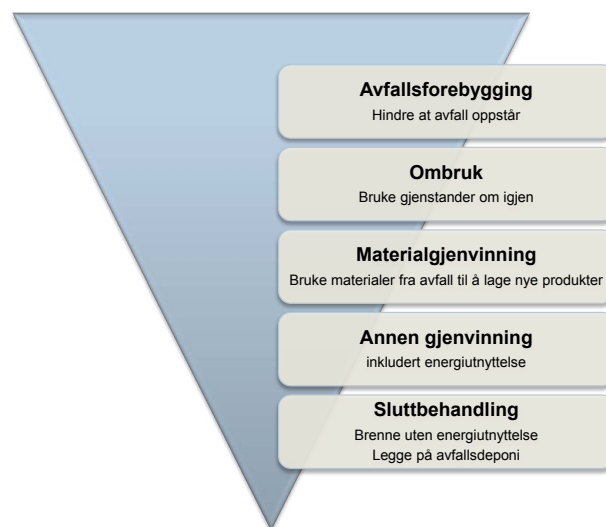
Et sentralt prinsipp i avfallsstrategien er avfallshierarkiet. Det gjengir en prioritert rekkefølge av avfallshåndteringen, se figur 6. Avfallshierarkiet har forebygging som høyeste prioritet, deretter tilrettelegging for ombruk, materialgjenvinning, annen gjenvinning inkludert energiutnyttelse og til slutt sluttbehandling.

- Avfallsforebygging vil si at det tas ut minst mulig overskuddsmasser.
- Ved ombruk nyttiggjøres mest mulig av overskuddsmassene enten på tiltaksområdet (massebalanse) eller på andre områder. Kildesortering av overskuddsmassene og masselogistikksystemer som sikrer at tilbud og etterspørsel møtes i markedet, bidrar til å sikre dette.
- Materialgjenvinning vil si å sortere og bearbeide overskuddsmasser på en slik måte at de kan

gjenbrukes til nye produkter.

- Sluttbehandling vil si deponering av overskuddsmasser på deponier som er godkjent av fylkesmannen. Det er forbeholdt masser som er så forurensede at de ikke kan brukes, og som må sikres på forsvarlig måte for å hindre forurensing av jord og vann.

Gjenvinning av betongavfall vil kunne erstatte bruk av ikke-fornybare ressurser. Målet er at mer avfall blir brukt til for eksempel etablering av veier, til parkeringsplasser og støyvoller, og til rehabilitering av terrenget etter gravearbeid. Avfallet kan erstatte pukk og andre rene, naturlige masser. Det betyr færre inngrep i naturen, mindre transport og økt gjenvinning. Ukritisk bruk av betongavfall er imidlertid ikke ønskelig, fordi en del betong er forurensede med tungmetaller, PCB eller andre miljøskadelige stoffer. For å fremme en miljømessig forsvarlig bruk av lettere forurenset betong og tegl har Miljødirektoratet utarbeidet et forslag til ny forskrift som et nytt kapittel i avfallsforskriften. Her foreslås egne grenseverdier for hvor mye miljøgifter betong- og teglavfall kan inneholde, og hvordan det skal håndteres før det kan gjenvinnes uten krav om tillatelse fra miljømyndighetene.



Figur 6: Avfallshierarkiet (Miljøstatus 2013)

Restmaterialer fra utvinning av byggeråstoff er en utfordring, og bruk av disse restmaterialene må vurderes som rene eller forurensete masser. Overskudd av finstoff fra knusing av stein kan i langt større grad erstatte uttak og bruk av sand og grus som byggeråstoff.

Dagens forurensningsregelverk setter noen begrensinger for gjenbruk og gjenvinning av overskuddsmasser. Forurensete gravmasser kan ikke gjenbrukes direkte utenfor tiltaksområdet på grunn av fare for forurensning (forurensningsforskriften kapittel 2) og forsøpling (forurensningsloven § 28). Både gravmasser og byggavfall som tas ut av tiltaksområdet, defineres som avfall og må håndteres etter forurensningslovverket. Skal denne type avfall brukes på et annet tiltaksområde, må avfallsprodusenten sørge for at bruken ikke er i strid med forurensningsforbudet (jf. forurensningsloven § 7 og § 28), og at overskuddsmassene egner seg til formålet. Dersom gjenbruk fører til fare for forurensning, kreves det en tillatelse fra fylkesmannen (jf. forurensningsloven § 11), eventuelt samtykke fra Miljødirektoratet (forurensningsloven § 32). Forurensete masser som tas ut av et tiltaksområde og der det ikke søkes eller gis tillatelse etter forurensningsloven, må leveres til deponi eller behandlingsanlegg som har tillatelse fra fylkesmannen.

Målet om økt nyttiggjøring av avfall betyr ikke nødvendigvis at det er tillatt å bruke det. Forurensningsforbudet i forurensningsloven gjelder uansett. Det er tiltakshavers ansvar å vurdere om tiltaket krever en tillatelse etter forurensningsloven. I praksis gjøres dette ved å utføre en stedsspesifikk miljørisikovurdering¹⁵. Dersom miljørisikovurderingen viser at det er fare for forurensning, kreves det en tillatelse etter forurensningsloven.

Nyttiggjøring av masser må skje med bakgrunn i reelle behov for masser og ikke primært være et tiltak for å bli kvitt avfallet. Det er ofte mye penger å tjene på å ta imot masser, og tiltak/planer kan vise til fiktive behov for masser. Den regionale planen skal bidra til gode planprosesser, slik at kommunene kan planlegge egnede areal for gjenbruk, mellomlager, massemtottak og deponier også ut fra behovet for masser. Mer gjenbruk og nyttiggjøring av overskuddsmasser og god arealplanleg-

ging kan derfor også bidra til reduserte behov for å avsette arealer til mottak og deponier.

Rene, naturlige masser forventes brukt til samfunnsnyttige formål så langt det går. Det leveres til terrengheving, planering, jordforbedring o.l. i landbruks-, natur- og friluftsområder. Dette er nyttig bruk av masser dersom det gir f.eks. bedre arrondering, vannhusholdning, hellingsforhold, dybde, kvalitet og avlingspotensial. Kvaliteten på de tilførte massene varierer, og dokumentasjon av hva disse massene inneholder, er ofte mangelfull. Det kan få konsekvenser for kvaliteten på matjorda. Store mengder rene, naturlige massene blir fortsatt deponert fordi det bl.a. er mangel på mottak, mellomlager og behandlingsanlegg for slike masser i kommunene i fylket.

Det er mye kunnskap om å utnytte egnede overskuddsmasser til samfunnsnyttige formål. Markedet for gjenbruk av masser fungerer imidlertid dårlig i dag. Hovedårsaken til det er:

- Det er for lite tilgang til godkjente, store og langsiktige arealer for lagring av masser. For å øke gjenbruken av masser bør en se på arealer til mellomlagring og sortering av masser i et regionalt perspektiv, og sikre disse i kommunenes planer. Nedlagte pukkverk vil kunne egne seg som slike områder og bør vurderes.
- De områdene som finnes for mellomlager og gjenvinning, ligger for langt unna der behovet for masser er. Dette fører til ekstra kostnader for næringen. Det anbefales at disse områdene plasseres i nærheten av sentrale vegnett og utbyggingsområder. Dette bidrar også til å redusere miljø- og samfunnsbelastningen ved mange og spredte mottaksområder fra bl.a. transport.
- Kvaliteten på massene som kan gjenbrukes, er ikke god nok i dag. Det skyldes bl.a. at sortering og lagring av disse massene ikke er tilfredsstillende. Det er også for lite kunnskap om forurensningsfaren ved gjenbruk av ulike typer masse. Det fører til at mye masser som kunne vært gjenbrukt, i stedet deponeres.

3. STRATEGIER FOR LANGSIKTIG MASSEFORVALTNING

For å møte de utfordringene Akershus har med masseforvaltning, er det utarbeidet strategier som konkretiserer hvordan målene skal nås. Tre av planens fire mål har egne strategier, mens målet om reduksjon av miljø- og samfunnsbelastning oppfylles gjennom handlingsprogrammets samlede tiltaksportefølje.

Strategiene er konkretisert i regionale planretningslinjer for masseforvaltning (kap. 4). Handlingsprogrammet (kap. 5) viser hvilke tiltak som må gjennomføres for å følge opp mål, strategier og planretningslinjer.

Strategiene er delt i fire områder:

- overordnede strategier
- strategier for å sikre arealer for uttak av byggeråstoff
- strategier for å sikre areal for mottak, bearbeiding og deponering av overskuddsmasser
- strategier for økt gjenbruk

3.1 OVERORDNEDE STRATEGIER

3.1.1 Bruke føringene i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus som grunnlag

Føringene i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus brukes som grunnlag for å vurdere:

- hvor framtidige uttak av byggeråstoff skal lokaliseres. Det gjelder også ved ev. utvidelse av dagens uttak av byggeråstoff.
- hvor framtidige mottak og mellomlagerer av overskuddsmasser og avfallsdeponier skal lokaliseres

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (ATP i Oslo og Akershus) har som overordnet strategi å styrke Oslo som hovedstadsområde ved å styrke regionale byer og utvikle bybånd og noen lokale byer og tettsteder. For å redusere transport av byggeråstoff og ta hensyn til miljø- og samfunnsinteresser er det viktig at framtidige uttak av byggeråstoff og etablering av masseuttak blir sett i lys av den utviklingen som det legges opp til i ATP i Oslo og Akershus.

3.1.2 Bygge kompetanse om mer enhetlig, langsiktig og helhetlig masseforvaltning

Masseforvaltning i Akershus er i dag preget av mange lovverk og ulike myndighetsområder. Dette er et fagområde som det er lite samlet kunnskap om, og det kommer til uttrykk i form av en sektorisert forvaltning. Kunnskapsnivået og engasjementet om masseforvaltning er også svært varierende fra kommune til kommune. Masseforvaltning bør håndteres på samme måte og på et likt grunnlag i kommunene, og det bør ses i sammenheng med andre miljø- og samfunnsinteresser og i et langt tidsperspektiv. Dette sikres bl.a. gjennom enhetlig begrepsbruk, utarbeidelse av veiledningsmateriell og oppfølgende veiledning overfor kommunene. Det er også viktig å styrke kunnskapen om helhetlig masseforvaltning hos aktørene i bransjenæringen. Ansettelse av en fylkesgeolog kan være et viktig kompetansehevende tiltak og bidra til bedre oversikt over regionens ressurser og utfordringer med overskuddsmasser. Det bør utredes i planperioden og baseres på andre fylkeskommuners erfaring.¹⁶

3.1.3 Samarbeide og være i dialog med aktuelle aktører

Det er mange aktører som er involvert i masseforvaltningen (kommuner, fylkeskommuner, fylkesmannen, direktorater, offentlige foretak og selskaper og ulike aktører i næringslivet). Arbeidet med denne regionale planen har vist at det er stor interesse for og engasjement på fagområdet. I oppfølgingen av planen er det et behov for stor grad av samarbeid og dialog med kommunene, andre offentlige aktører, nabofylker og næringslivet. Det

kan være i form av en fast arbeidsgruppe bestående av deltakere fra prosjektgruppa for utarbeidelse av planen, årlige oppfølgingsmøter med kommunene, møter og konferanser med regionråd og andre samarbeidsfora, nabofylker, bransjenæringen mv.

3.1.4 Bruke juridiske virkemidler og bidra til at de er hensiktsmessige

Masseforvaltning dekkes av ulike lovverk som hver for seg skal sikre at det blir tatt tilstrekkelig hensyn til ulike miljø- og samfunnsinteresser. Erfaring viser at noe lovverk ikke er oppdatert til å møte dagens utfordringer. Andre lovverk brukes ulikt av ulike myndigheter eller er krevende å følge opp i praksis. Det er derfor viktig at de juridiske virkemidlene justeres slik at formålet med lovverket i større grad kan nås.

3.1.5 Utvikle framtidige ressurseffektive løsninger for masseforvaltning

Denne planen skal bidra til bedre forvaltning og samarbeid, slik at gravemasser og byggavfall utnyttes mer ressurseffektivt og til samfunnsnyttige formål. Det vil forlenge varigheten av byggeråstoff i fylket. Dette innebærer at overskuddsmasser må bli sett på som en ressurs, framfor som avfall, slik de defineres i dag. Planen skal også bidra til redusert transport og klimagassutslipp, samt redusert belastning for miljø og samfunn. For å oppnå dette vil det være nyttig å vurdere bruk av masselagringssystem samt å hente inspirasjon fra sektorer og bransjer som har vært under omstilling (f.eks. avfallsbransjen) og fra andre land som har kommet lengre enn Norge på dette området.

3.2 STRATEGIER FOR Å SIKRE AREALER FOR UTTAK AV BYGGERÅSTOFF

3.2.1 Utvikle kunnskap om forekomster av byggeråstoff som grunnlag for mulig uttak av byggeråstoff. Det gjelder også ved evt. utvidelse av eksisterende uttak.

Alle grus- og sandforekomster i fylket er kartlagt, og er vurdert som forekomster av nasjonal, regional eller lokal betydning (NGU). Forekomstene har en begrenset varighet, men blir likevel ofte prioritert ned til fordel for annen type arealutvikling. For planleggere vil regelmessig oppdatering av datagrunnlaget være viktig. Slik kunnskap er et grunnlag for å sikre forekomster av grus og sand mot nedbygging og at kvaliteten forringes. Pukkforekomster i Akershus er bare delvis kartlagt og gir for dårlig grunnlag til å gi anbefalinger om framtidige uttak. En kartlegging og anbefaling om framtidige uttak av pukk må bygge på en vurdering av bergartenes egnethet og hvilke konsekvenser et uttak vil få for ulike miljø- og samfunnsinteresser. Kartlegging og vurdering av forekomster av byggeråstoff i Akershus må gjøres i nært samarbeid med kommunene.

3.2.2 Sikre forekomster av byggeråstoff i aktuelle planer og planprosesser

Det er viktig å sikre eksisterende uttakslokaliteter i kommunenes arealplanlegging, siden arealkonflikter gjør det krevende å finne nye framtidige lokaliteter til råstoffuttak. Kunnskap om dagens uttak og framtidig uttak av byggeråstoff må derfor inn som del av kunnskapsgrunnlaget i rullering av kommuneplanen og som tema for konsekvensutredning. Det vil gi grunnlag for å vurdere andre arealformål opp mot forekomster av byggeråstoff, samt å sikre disse forekomstene for framtidig uttak.

Dagens pukkverk drives med konsesjon fra Direktoratet for mineralforvaltning (mineralloven), med tillatelse fra fylkesmannen (forurensingsloven) og regulert for formålet råstoffutvinning i kommunene (plan- og bygningsloven). Pukkverkene har kun konsesjon for deler av forekomsten av byggeråstoffet. Erfaring viser at konsesjoner for byggeråstoff ofte ikke kan utvides på grunn av konflikt med andre areal-, miljø- og samfunns-

interesser. På sikt må hele forekomsten av byggeråstoff sikres i aktuelle planer, med f.eks. bruk av hensynssoner. Det sikrer eventuelle uttak av framtidig byggeråstoff i eksisterende uttak og at disse så langt det, går ikke kommer i konflikt med andre interesser.

3.2.3 Sikre byggeråstoff med riktig kvalitet og til riktig bruk

Kvalitet i alle ledd gir byggverk (bygninger, veier, broer) med lengre levetid og med lavere vedlikeholds- og driftskostnader. Å bruke byggeråstoff med riktige egenskaper vil også bidra til å forlenge varigheten av byggeråstoffet. Dette krever kunnskap om og dokumentasjon av kvaliteten på byggeråstoffet.

I Akershus pågår mange og store byggeprosjekter. Det vil også prege fylket i fremtiden. I mange prosjekter tas det ut byggeråstoff med ulike kvaliteter og bruksområder. Det vil for framtidige større byggeprosjekter være viktig å vurdere samfunnsnyttig bruk av byggeråstoff som tas ut ved f.eks. etablering av en tunell. Dette vil bidra til å forlenge varigheten av byggeråstoff i regionen.

3.3 STRATEGIER FOR Å SIKRE AREALER FOR MOTTAK, MELLOMLAGER AV OVERSKUDDSMASSER OG AVFALLS-DEPONI

3.3.1 Lokalisering av mottak og mellomlager for ulike overskuddsmasser skjer på grunnlag av anbefalte prinsipper

Kostnader til drivstoff ved transport av overskuddsmasser utgjør en stor del av prisen til en kunde. I tillegg kommer kostnader ved omlasting og mellomlagring, lokal forurensing, klimagassutslipp, trafiksikkerhet og framkommelighet. Dette er faktorer som gjør det viktig å etablere mottak og mellomlager for overskuddsmasser i nærheten av sentrale utbyggingsområder. Dette gjelder særlig mellomlager og mottak av rene, naturlige masser. En slik beliggenhet vil i tillegg stimulere til mer gjenbruk av overskuddsmassene til samfunnsnyttige formål. Ved større utbyggingsprosjekter er

det særlig viktig at det tilrettelegges for arealer for mellomlagring og sortering av overskuddsmasser for gjenbruk.

Lokalisering av mottak og mellomlager for ulike overskuddsmasser bør bygge på følgende prinsipper:

- Mellomlagre for bearbeiding og sortering av overskuddsmasser etableres fortrinnsvis i de sentrale utbyggingsområdene (jf. prioriterte vekstområder i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus). Det bør være flere mellomlagre i de største pressområdene og flere mindre/mobile enheter som etableres etter behov. Avstanden til slike mellomlagre bør være mindre enn 5-10 km fra de sentrale utbyggingsområdene.
- Det bør etableres både små og store mottak for rene naturlige masser i aktuelle kommuner.
- Det legges til rette for at overskuddsmasser som produseres i kommunene, håndteres lokalt i størst mulig grad.
- Ved lokalisering av arealer for mottak av overskuddsmasser må hensynet til miljø, jordvern, samfunnsikkerhet og lokalsamfunn ivaretas. Egne kriterier kan brukes til dette, se vedlegg 3, «Kriterier for vurdering av egnethet og konsekvenser ved mottak av overskuddsmasser».

3.3.2 Utvikle kunnskap om dagens mottakssituasjon i kommunene og se den i sammenheng med behovet for mottak og mellomlager av overskuddsmasser og avfallsdeponi i et regionalt perspektiv

Det er gjennomført en første kartlegging av mottakssituasjonen i kommunene. Dette er ikke et godt nok grunnlag for å beskrive dagens situasjon eller for å vurdere framtidige lokaliseringer av arealer for mottak av overskuddsmasser. En slik oversikt er et viktig grunnlag for bruk av de regionale planretningslinjene. Det må derfor utarbeides et bedre kartgrunnlag, og det er særlig viktig at kommunene deltar i prosessen som planmyndighet og med lokalkunnskap.

Kartet over områder for mottak av overskudds-

masser bør bygge på følgende kriterier:

- Områdene må være vedtatt i bindende arealplaner, ha nødvendige tillatelser og fortsatt være i drift i en stor del av planperioden for regional plan. Masseinntak som har dispensasjon, bør ikke stå på kartet fordi dette er mindre og mer kortsiktige arealer. Reguleringsplaner som ikke er vedtatt eller ikke har nødvendige tillatelser etter andre lover/forskrifter, bør ikke være med på kartet.
- For hvert område må navn framgå, og forklaring til kartet må vise om området er avsatt i kommuneplanen, eller om det er regulert.
- Hva slags masser arealet er godkjent for, må framgå, dvs. om det er snakk om rene naturlige masser, eller om arealet har tillatelse som deponi for avfall. For deponier må det framgå hva slags avfall som er tillatt.
- Det må framgå om arealene gjelder sluttdisponering, mellomlagring, behandling av masser eller eventuelt også nyttiggjøring.

3.3.3 Sikre mottak og mellomlager av overskuddsmasser i aktuelle planer og planprosesser

Det viktig at forvaltning av overskuddsmasser blir drøftet, vurdert og konkretisert i aktuelle planer og planprosesser. Det sikrer en langsiktig og helhetlig forvaltning av overskuddsmasser, samtidig som belastningen på miljø og samfunn reduseres. Det er særlig viktig at det kommer med i kommunenes planer og planprosesser. Dette varierer fra kommune til kommune i dag. Noen kommuner har det med i kommuneplanen – både samfunnsdel og arealdel – og har bestemmelser for krav om regulering til slike formål.

Ved regulering av arealer for mottak av overskuddsmasser har kommunene tilsynsmyndighet etter plan- og bygningsloven. Det varierer fra kommune til kommune hvor mye og hvordan dette gjøres i dag. Det bør legges mer til rette for at kommunene i større grad kontrollerer avfallsproduzentene (tiltakshavere), rivningsentreprenørene og avfallsplaner mot sluttrapporter.

3.4 STRATEGI FOR ØKT GJENBRUK AV OVERSKUDDSMASSER

3.4.1 Øke gjenbruk av ulike typer overskuddsmasser

Økt gjenbruk av overskuddsmasser gjøres ved å:

- sikre arealer for mellomlager og bearbeiding av overskuddsmasser gjennom aktuelle planer og planprosesser
- etterspørre gjenbruk av overskuddsmasser

Gjenbruk av overskuddsmasser bidrar til å forlenge varigheten av byggeråstoff, matjord og andre jordtyper. Det vektlegges to områder som bidrar til at gjenbruk av overskuddsmasser blir større enn i dag.

Arealer for mellomlager og bearbeiding av overskuddsmasser som ligger i nærheten av sentrale utbyggingsområder, vil stimulere markedet til å gjenbruke overskuddsmasser i større grad enn i dag. Slike arealer vil også bidra til å sikre kvaliteten på bearbeidede overskuddsmasser. En slik tilrettelegging gjøres i kommunenes arealplaner med et regionalt perspektiv. Det bør også stilles krav om gjenbruk og gjenvinning i plan- og byggesaker så tidlig som mulig. Det kan gjøres ved at det blir et tema for utredning, og at det stilles krav om massehåndteringsplan på lik linje med krav om avfallsplan. Dette vil synliggjøre omfanget av overskuddsmasser og potensialet for gjenbruk og gjenvinning.

For å øke etterspørselen etter gjenbruk av overskuddsmasser kan det offentlige stille krav i anbudsgrunnlaget i bygge- og anleggsprosjekter om at det skal tas initiativ til gjenbruk og gjenvinning av gravemasser og byggavfall. For at tilbud av og etterspørsel etter overskuddsmasser skal møtes i markedet i større grad enn i dag, kan masselogistikksystem være et verktøy som kan tas i bruk. Det kan også bidra til økt bruk av lokale overskuddsmasser.

4. REGIONALE PLANRETNINGSLINJER FOR MASSEFORVALTNING I AKERSHUS

Planretningslinjene gir føringer for arealplanleggingen og ressursforvaltningen i den enkelte kommune i Akershus. Kommunene plikter som ansvarlig planmyndighet etter plan- og bygningsloven å kjenne til innholdet i denne planen og sørge for at planretningslinjene legges til grunn ved utarbeidelse av kommuneplaner og aktuelle reguleringsplaner. Det forutsettes at kommunene gjør planretningslinjene kjent for dem som utarbeider private reguleringsplaner.

Det er også føringer rettet mot regionale og statlige myndigheter. Akershus fylkeskommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Direktoratet for mineralforvaltning skal bruke planretningslinjene som grunnlag i sitt arbeid. Ved oppstart av arbeid med kommuneplaner og reguleringsplaner skal regionale og statlige myndigheter vise til planretningslinjene der det er relevant. Planen og retningslinjene er grunnlag for eventuelle innsigelser til arealplaner.

Planretningslinjene er tydelige, for å gi mest mulig forutsigbarhet og lik planbehandling i hele fylket. Det forventes at lokale tilpasninger begrunnes ut fra de regionale målene i planen.

1 GENERELLE PLANRETNINGSLINJER

1.1. Samordnet areal og transport

Strategiene i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus inngår som en premiss for framtidig masseforvaltning i regionen.

1.2. Kommuneplanlegging

1.2.1. Kommunal planstrategi

Den regionale oversikten over forekomster av byggeråstoff av nasjonal og regional betydning og over mottak og mellomlager av overskuddsmasser og avfallsdeponier¹⁷ inngår i kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med kommunal planstrategi.

1.2.2. Kommuneplanen

Det anbefales at de kommunene som har forekomster av byggeråstoff av nasjonal og regional betydning og/eller mottak og mellomlager av overskuddsmasser og avfallsdeponier, tar opp masseforvaltning som tema i kommuneplanen (samfunnsdelen).

1.3. Begrepsbruk

Det forventes at begrepene og definisjonene i den regionale planen brukes i kommunens planer og bestemmelser.

2 PLANRETNINGSLINJER FOR UTTAK AV BYGGERÅSTOFF

2.1. Regionale oversikt

Som grunnlag for uttak av byggeråstoff brukes en regional oversikt over forekomster av byggeråstoff av nasjonal og regional betydning, jf. NGUs database.

2.2. Egnethet og miljø- og samfunns-hensyn

Forekomster av byggeråstoff vurderes ut fra egnethet og konsekvenser aktiviteten får for miljø og samfunn. På dette grunnlaget gis det en anbefaling om framtidig uttak av byggeråstoff i et regionalt perspektiv.

2.3. Kommuneplanens arealdel

2.3.1. Arealmessig sikring av forekomster av byggeråstoff

Pukk- og grusforekomster av nasjonal og regional betydning, og som ikke kommer i konflikt med andre nasjonale og regionale arealhensyn, bør avsettes til arealformål «Bebyggelse og anlegg - råstoffutvinning» i kommuneplanens arealdel¹⁸.

2.3.2. *Krav om felles plan*

Der pukk- og grusforekomster av nasjonal og regional betydning omfatter flere eiendommer, bør kommunen i kommuneplanens bestemmelser stille krav om at berørte grunneiere samarbeider om utarbeidelse av en felles reguleringsplan for hele forekomsten med influensområde¹⁹.

2.3.3. *Lokalisering av støy- og støvfølsom bebyggelse*

Utbyggingsområder med arealformål «Bebyggelse og anlegg - boligbebyggelse, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting o.l.» lokaliseres ikke slik at det medfører uakseptable driftsulemper for eksisterende uttak av byggeråstoff. Slike arealformål bør ikke lokaliseres i områder med forekomster av byggeråstoff av framtidig nasjonal og regional betydning.

2.4. Reguleringsplan**2.4.1. *Plankrav***

Etablering av anlegg for råstoffutvinning avklares i reguleringsplan. Det gjelder også for vesentlig utvidelse av eksisterende uttaksområder. Akershus er et pressområde hvor uttak av byggeråstoff må oppfattes som tiltak med vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. Pbl. § 12-1 tredje ledd.

2.4.2. *Influensområde*

Det forventes at planavgrensningen ikke begrenses til selve uttaksområdet, men omfatter

- en tilstrekkelig randzone, slik at nødvendig tiltak for sedimentasjon av overvann, forebygging av støy- og støvplager, samt adkomst til offentlig veg kan innarbeides i planen
- den fysiske avgrensbare delen av forekomsten av byggeråstoff, og ikke bare den delen som det søkes om eller er gitt konsesjon for

2.4.3. *Etterbruk*

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.

2.4.4. *Underjordsdrift*

I tettbefolkede områder og i områder med byggeråstoff av nasjonal betydning og der uttak kan få vesentlig virkning for miljø og samfunnsinteresser, bør det vurderes å stille krav om underjordsdrift der det er mulig.

2.4.5. *Bruk av byggeråstoff med god kvalitet*

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.

2.4.6. *Utbyggingsavtaler*

Ved planoppstart forventes det at behov for utbyggingsavtaler vurderes. Dette gjøres for å sikre finansiering og gjennomføring av avbøtende miljøltiltak i influensområdet²⁰, samt finansiering av tilbakeføring til annet formål etter avslutning.

3 PLANRETNINGSLINJER FOR MOTTAK OG MELLOMLAGER FOR OVERSKUDDSMASSER OG AVFALLSDEPONI

3.1. Regional oversikt

Det skal foreligge en regional oversikt over mottak og mellomager for overskuddsmasser og for avfallsdeponi.²¹

3.2. Egnethet og miljø- og samfunnshensyn²²

Arealer for mottak og mellomager for overskuddsmasser og avfallsdeponi vurderes ut fra områdets egnethet og konsekvenser aktiviteten får for miljø- og samfunnsinteresser. På dette grunnlaget gis en anbefaling om framtidige mottak, mellomager og avfallsdeponi i et regionalt perspektiv.

3.3. Minimalisering og gjenbruk av overskuddsmasser

Ved planlegging av utbyggingstiltak ettersettes en minimalisering av overskuddsmasser, samt at muligheten for gjenbruk av overskuddsmasser (gravemasser og byggavfall) utredes og vurderes.

3.4. Kommuneplanens arealdel

3.4.1. *Mottak for rene, naturlige masser*

Det forventes at kommunene planavklarer arealer med ulik størrelse for å gi et differensiert tilbud av mottak for rene, naturlige masser. Ved valg av lokaliteter skal det bl.a. legges vekt på å minimalisere transportbehovet.

3.4.2. *Mellomlager for overskuddsmasser*

Det anbefales at mellomlager av overskuddsmasser som kan bearbejdes, sorteres og gjenbrukes, etableres i de sentrale utbyggingsområdene i tråd med

regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Mellomlager som innebærer vesentlige terrenginngrep eller tar imot andre typer overskuddsmasser enn rene, naturlige masser, avklares i kommuneplanen og reguleres. Mellomlager for andre typer overskuddsmasser enn rene, naturlige masser kan kun etableres med tillatelse fra fylkesmannen i henhold til forurensningsloven.

3.4.3. *Behandlingsanlegg*

Det forventes at behandlingsanlegg for overskuddsmasser avklares i kommuneplanen og reguleres. De kan kun etableres etter tillatelse fra fylkesmannen i henhold til forurensningsloven.

3.4.4. *Deponi for inert avfall*

Det forventes at deponier for inert avfall avklares i kommuneplan og reguleres. De kan kun etableres etter tillatelse fra fylkesmannen i henhold til forurensningsloven. Det søkes å etablere deponi for inert avfall i hver region i fylket.

3.4.5. *Deponi for ordinært avfall*

Deponi for ordinært avfall kan ta imot forurensede masser. Det forventes at denne type deponi avklares i kommuneplan og reguleres. De kan kun etableres med tillatelse fra fylkesmannen i henhold til forurensningsloven. Det søkes å etablere deponi for ordinært avfall som kan ta imot forurensede masser i hver region i fylket.

3.4.6. *Samlokalisering*

Det bør søkes etter løsninger der mottak og mellomager av overskuddsmasser samlokaliseres med områder for uttak av byggeråstoff, eller inngår som del av etterbruken etter at uttaket er avsluttet.

3.5. Reguleringsplaner

3.5.1. *Plankrav*

Det kreves avklaring i reguleringsplan ved etablering av

- deponier for ordinært avfall
- deponier for inert avfall
- mottak, mellomlager og behandlingsanlegg for overskuddsmasser som innebærer vesentlige terrenginngrep eller kan føre til vesentlige virkninger for miljø og samfunn

Behov for behandling etter forurensningsloven, avfallsforskriften og annet sektorlovverk avklares ved planoppstart.

3.5.2. *Massebalanse og gjenbruk*

Det etterstrebes best mulig massebalanse og gjenbruk av overskuddsmassene. Ved regulering av utbyggingsprosjekter forventes det at håndtering av overskuddsmasser er et utredningstema. Det lages et opplegg²³ for forvaltning av massene der det redegjøres for mengde og kvalitet på overskuddsmassene og hvilke behov det er for kvalitetsmasser. I den grad overskuddsmasser tas ut av et utbyggingsområde, skal de så langt det går brukes til samfunnsnyttige formål.

3.5.3. *Influensområde*

Planavgrensningen bør omfatte en tilstrekkelig randsone for å kunne gjennomføre nødvendig tiltak for bl.a. sedimentasjon av overvann og å forebygge støy- og støvplager, og løse atkomstforhold og istandsetting.

3.5.4. *Eksterne masser i LNF-områder*

Tilførsel av eksterne masser i LNF-områder er terrenginngrep som er i strid med landbruks-, natur og friluftformålet. Slike tiltak kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn, og det er da krav om avklaring i kommuneplan og/eller reguleringsplan. Arealenes egnethet og konsekvenser for miljø- og samfunnsinteresser må utredes og avveies.

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.²⁴

3.5.5. *Mottakskontroll*

Det forventes at det utarbeides reguleringsbestemmelser med krav om innføring av rutiner for kontroll av massene som mottas. Det skal sikres at massene er i tråd med mottakets formål. Massenens opprinnelsessted, kvalitet og mengde dokumenteres.

3.5.6. *Avslutning og etterbruk*

Avslutning og etterbruk av deponier og mottak av overskuddsmasser, inngår i planarbeidet. Dersom det legges opp til omdisponering til utbyggingsformål, skal det stilles krav om ny reguleringsplan. Krav til avbøtende tiltak og tilbakeføring til LNF-formål inngår i planen.

3.5.7. *Utbyggingsavtaler*

Ved planoppstart bør det vurderes om det er behov for utbyggingsavtaler for å sikre finansiering og gjennomføring av avbøtende miljøtiltak i influensområdet, samt avslutning av massemttaket og tilbakeføring av arealet til annet formål.

VEDLEGG

VEDLEGG 1: KONSEKVENSETREDNING AV MILJØ- OG SAMFUNNSBELASTNING

Regional plan for masseforvaltning i Akershus er en strategisk plan og ikke en plan som anbefaler konkrete arealer for masseinntak og nye lokaliteter for uttak av byggeråstoff. Men den gir retningslinjer med forventinger til hvordan framtidig masseforvaltning bør være. Samtidig er et av målene med planen at miljø- og samfunnsbelastningen fra masseinntak, massehåndtering og massetransport skal reduseres. Det vil si at den skal bidra til å bedre forholdene som skal vurderes i en konsekvensutredning (KU). Dette vil konsekvensutredningen bære preg av. En mer detaljert KU vil bli utarbeidet i forbindelse med kommunenes planarbeid der det er aktuelt. Vurderingen av planens virkning for miljø og samfunn er basert på eksisterende kunnskap.

Transport og klimagassutslipp

I Akershus og Oslo foregår nesten all transport av pukk og grus på veg. Utslipp fra denne sektoren i Akershus var i 2012 på 16 000 tonn CO₂. Dette utgjør 5 % av CO₂-utslippene fra tungtransporten i Akershus i 2013. CO₂-utslipp fra transport av overskuddsmasser er ikke beregnet og kommer i tillegg. Akershus fylkeskommune skal bidra til at Akershus er et foregangsfylke innen klima og miljø, og har som mål å redusere klimautslipp fra transport med minst 20 prosent fram til 2030. Utslippene fra transport er økende i Akershus og utgjør nå rundt 70 prosent av det totale klimagassutslippet i fylket. Med en forventet stor befolkningsvekst fram mot 2030 vil klimaplanens mål kreve en betydelig innsats innen transportsektoren i årene framover.

Virkning av planen:

- **Positive konsekvenser:** Planen skal på sikt bidra til at større deler av overskuddsmassene gjenbrukes på anleggsområdene eller direkteleveres til tiltaksområder, samt at mottak av

overskuddsmasser lokaliseres nær utbyggingsområder. Dette skal føre til færre kjørte tonnkilometer.

- **Negative konsekvenser:** Planen vil ikke ha noen kjente negative konsekvenser.

Forurensing av vann og jord

Når det ikke er tilstrekkelig godkjenning og kontroll ved mottak av overskuddsmasser, er det stor risiko for forurensning av vann, jord og luft.

Virkning av planen:

- **Positive konsekvenser:** Planen skal bidra til å sikre tilgang til deponi som tar imot ordinært avfall inklusiv forurensete masser og deponi for inert avfall, og at disse etableres og drives i tråd med gjeldende lovverk. Dette vil sammen med mer effektiv transport av byggeråstoff og overskuddsmasser redusere risiko for forurensing av vann, jord og luft fra uttak av byggeråstoff og mottak, og mellomlagring av overskuddsmasser.
- **Negative konsekvenser:** Planen vil ikke ha noen kjente negative konsekvenser.

LNF-formålet, jordvern og matproduksjon

I noen tilfeller leveres rene, naturlige masser til terrengheving, planering, jordforbedring o.l. i landbruks-, natur- og friluftsområder. Dette er nyttig bruk av masser dersom det gir f.eks. bedre arrondering, vannhusholdning, hellingsforhold, dybde, kvalitet og avlingspotensiale. Kvaliteten på de tilførte massene varierer, og dokumentasjon av hva disse massene inneholder, er ofte mangelfull. Dette får sammen med midlertidige anleggs- og riggområder konsekvenser for kvaliteten på matjorda. Det kan ta flere tiår å utvikle godt jordsmonn og få tilbake avlingsnivå på dyrka jord. Det kreves god oppbygging av tilførte masser og krav til tilbakeføring til matproduksjon med hensyn til jordstruktur, matjordlag og grøfter. I tillegg kan tilførsel av eksterne masser bidra til spredning av planteskadegjørere

og fremmede arter. Det stilles ofte krav om at LNF-områder som er brukt til mottak av rene, naturlige masser, skal tilbakeføres til opprinnelig formål.

Virkning av planen:

- **Positive konsekvenser:** Planen skal bidra til å sikre bruk av og egnede arealer for mottak av overskuddsmasser. Den skal bidra til å bedre kvaliteten på tiltak i LNF-områder og på dyrka og dyrkbar jord, slik at hensyn til jordvern og bedre driftsforhold ivaretas ved bruk av stedege masser og mottak av eksterne masser.
- **Negative konsekvenser:** I de områdene der det etableres uttak av byggeråstoff og mottak av overskuddsmasser, er det ofte konflikter med LNF-formålet generelt og dyrka og dyrkbar jord spesielt. Med økende befolkningsvekst, behov for byggeråstoff og mottaksområder for overskuddsmasser vil dette også være tilfelle i fremtiden.

Folkehelse og friluftsliv

I forbindelse med uttak av byggeråstoff og mottak av overskuddsmasser er det særlig utslipp til luft og vann, miljøgifter og støy, samt trafiksikkerhet som påvirker folkehelsen, og som er viktig å påpeke og følge opp. Dette følges opp i deponier godkjent av fylkesmannen. Dette er imidlertid et større problem ved uttak og mottak som ikke er regulert eller fulgt opp av kommunene.

Andre sider ved uttak, mottak og transport som berører folkehelsen, er

- nedbygging og båndlegging av friluftslivsområder
- forurensning av bade- og drikkevann ved f.eks. erosjon
- spredning av svartelistede arter som er skadelige for mennesker (f.eks. kjempebjørnekjeks)

Virkning av planen:

- **Positive konsekvenser:** Planen skal bidra til å bedre kunnskap om og kompetanse på behandling av plansaker som gjelder uttak av byggeråstoff og etablering av mottak og mellomager av overskuddsmasser og avfallsdeponier. Forhold som påvirker folkehelse og friluftslivsinteresser, vil dermed bli vurdert i flere plansaker enn i dag.
- **Negative konsekvenser:** I de områdene der det etableres uttak av byggeråstoff og mottak av overskuddsmasser, er det ofte konflikter med friluftslivsinteresser og forhold som virker inn på folkehelsen. Dette vil også være tilfelle i fremtiden. Forekomster av byggeråstoff er kartlagt i randsonen til marka. Blir det aktuelt å ta ut deler av dette, vil det komme i konflikt med markagrensa.

Naturmiljø og sårbare naturtyper

Uttak av byggeråstoff og mottak av overskuddsmasser kan få konsekvenser for naturområder, naturtyper, prioriterte arter og naturminner. Ravinedaler er vurdert som en sårbare naturtype i norsk rødliste. En stor del av disse finnes i Akershus, spesielt på Romerike. Ravinedaler var tidligere svært vanlige på Østlandet, men har blitt kraftig redusert de siste 50-60 årene på grunn av bakkeplanering, oppfylling, skredsikring etc. Dette er derfor en naturtype det må tas hensyn til i dag. Erosjon ved utfylling av jordmasser og utslipp av finere jordmasser i vassdrag truer gyteplasser og akvatisk liv. Spredning av fremmede og uønskede organismer er et økende problem for naturmiljøet generelt og sårbare naturtyper spesielt, samt for jordbruket. Fremmede organismer anses i dag for å være en av de største truslene mot biologisk mangfold. En av de viktigste kildene til spredning av fremmede organismer, spesielt planter, er utilsiktet spredning gjennom flytting av masser.

Virkning av planen:

- **Positive konsekvenser:** Planen skal bidra til å bedre kunnskap om og kompetanse på behandling av saker som gjelder uttak av

byggeråstoff og etablering av mottak og mellomlager av overskuddsmasser og avfallsdeponier. Forhold som påvirker naturmiljø og sårbare naturtyper, vil dermed bli vurdert i flere saker enn i dag. Planen med retningslinjer vil også bidra til at naturmangfoldlovens prinsipper²⁵ i større grad vil bli vurdert i de enkelte plansakene i kommunene.

- **Negative konsekvenser:** I de områdene der det etableres uttak av byggeråstoff og mottak av overskuddsmasser, er det ofte konflikter med naturmiljø og sårbare naturtyper. Dette vil også være tilfelle i framtiden. Målet om å redusere transportavstand og miljøbelastningen fra transporten kan gå på bekostning av naturområder, naturtyper og prioriterte arter.

Kulturlandskap og kulturminner

I Akershus finnes spor etter mennesker som har bodd her og utnyttet ressursene opp gjennom tidene. Noe av dette er registrert og fredet ved lov. Men det er kun en liten andel av de arkeologiske kulturminnene som er registrerte. Det innebærer at det må utvises forsiktighet når det gjennomføres endringer eller inngrep i landskapet. Når nye tiltak og endret arealbruk planlegges, er prosedyrer for registrering av kulturminner sikret gjennom bestemmelser i kulturminneloven og plan- og bygningsloven. Mangel på regulerte masseuttak fører til ulovlig virksomhet. Dette fører ofte til uopprettelig skade på kulturarven og kulturlandskapet.

Virkninger av planen:

- **Positive konsekvenser:** Planen skal bidra til å bedre kunnskap om og kompetanse på behandling av plansaker som gjelder uttak av byggeråstoff og etablering av mottak og mellomlager av overskuddsmasser og avfallsdeponier. Forhold som påvirker kulturlandskap og kulturminner, vil dermed bli vurdert i flere plansaker enn i dag.
- **Negative konsekvenser:** I de områdene der det etableres uttak av byggeråstoff og mottak av overskuddsmasser og

avfallsdeponier, fører det til konflikter med kulturlandskap og kulturminner. Dette vil også være tilfelle i framtiden.

Samfunnssikkerhet

Uttak av byggeråstoff og mottak av overskuddsmasser kan forårsake skred, påvirke grunnforhold til eksisterende infrastruktur og bygningsmasse, føre til forurensing og øker faren for trafikkulykker. Risiko- og sårbarhetsanalyse er et viktig verktøy for å forebygge disse konsekvensene, og slik analyse skal gjennomføres i tråd med forskrift om konsekvensutredning.

Virkninger av planen:

- **Positive konsekvenser:** Planen skal bidra til å bedre kunnskap om og kompetanse på behandling av plansaker som gjelder uttak av byggeråstoff og etablering av mottak og mellomlager av overskuddsmasser. Forhold som påvirker samfunnssikkerheten, vil dermed bli vurdert i flere plansaker enn i dag.
- **Negative konsekvenser:** I de områdene der det etableres uttak av byggeråstoff og mottak av overskuddsmasser og avfallsdeponier, vil det kunne føre til økt fare for skred, påvirkning av grunnforhold til eksisterende infrastruktur og bygningsmasse, føre til forurensing og øker faren for trafikkulykker. Dette vil også være tilfelle i framtiden.

Byggeråstoff som naturressurser

Tiltak som kommer i konflikt med eller medfører omfattende bruk eller båndlegging av naturressurser, eller medfører store mengder avfall, skal konsekvensutredes (KU-forskrift, vedlegg III, punkt n).

For byggeråstoff har konsekvensutredningen et tosidig perspektiv. Det ene perspektivet er å vurdere konsekvenser av uttak av byggeråstoff. Det vil si at uttak av byggeråstoff som ofte får vesentlige virkninger for miljø og samfunn, omfattes av den forskriften.

Det andre perspektivet er å sikre forekomster av byggeråstoff i forbindelse med planer for andre

typer tiltak og utbyggingsformål. Byggeråstoff er en ikke-fornybar ressurs som samfunnet er avhengig av. De nasjonale forventningene til kommunal og regional planlegging legger vekt på at arealplanleggingen er viktig for å sikre tilgjengelighet til gode mineralforekomster som f.eks. byggeråstoff. Det har vist seg at mineralressurser i mange tilfeller ikke er en del av konsekvensutredningen i aktuelle arealplaner. Det gjør forvaltningen av byggeråstoff vanskelig på flere måter, fordi:

- Det blir en utfordring å hindre båndlegging av byggeråstoff ved direkte eller indirekte nedbygging av forekomsten.
- Det øker sannsynligheten for framtidige arealbrukskonflikter.
- Det gjør det vanskeligere å sikre tilgjengeligheten til gode forekomster av byggeråstoff for framtidig utvinning.

Virkninger av planen:

- **Positive konsekvenser:** Planen skal bidra til at de juridiske virkemidlene brukes hensiktsmessig og justeres slik at formål med lovverk i større grad nås. I denne sammenhengen blir det å sikre at bruken av KU-lovverket bidrar til å sikre forekomster av byggeråstoff.
- **Negative konsekvenser:** Planen vil ikke ha noen kjente negative konsekvenser.

Konkurransforhold

Grus- og pukknæringens samfunnsmessige betydning er større enn en tenker over. I 2013 jobbet 2976 i grus- og pukkkproduksjon i Norge. 244 av disse var ansatt i pukkk- og grusnæringen i Akershus. I tillegg jobber det mange innen tilknyttede næringer, som entreprenør- og transportbransjen, som formidler og bruker pukkk og grus. Akershus sto i 2013 for 7,3 % av den totalt solgte produksjonen i Norge. Det utgjorde en omsetningsverdi på 470 millioner kroner. Det er den nest største omsetningen av byggeråstoff i landet etter Rogaland.

Planlegging av uttak av byggeråstoff er i stor grad

overlatt til markedet, dvs. de enkelte operatørene. Myndighetene bistår med kartlegging av ressurser og nødvendig planavklaring, men kan i liten grad styre uttak ved å henvise enkeltoperatører til konkrete forekomster. Årsaken til dette er hensynet til fri konkurranse.

Markedet for overskuddsmasser er i stor grad styrt av strategisk markedstenkning fra et lite antall store aktører og er preget av begrenset konkurranse. Det er relativt få, store aktører som tar imot forurenset masse. For mottak av rene, naturlige masser er det et mer sammensatt marked med både profesjonelle aktører og ikke fullt så profesjonelle aktører.

Større markedsaktører ønsker i økende grad å tilby totalløsninger for mottak av masser av alle kvaliteter og leveranse av alle typer byggeråstoff. Det er markeds- og driftsmessige fordeler ved samlokalisering av slik virksomhet. Muligheter for returlast med produserte masser ved levering av overskuddsmasse gir mange fordeler. En slik tenkning gir også nye muligheter for fraksjonering og gjenbruk av overskuddsmasser.

Virkninger av planen:

- **Positive konsekvenser:** For bransjen som driver uttak av byggeråstoff, kan planen bidra til å bedre forutsigbarheten for bransjen. Det vil skje ved at ressursene i større grad blir kartlagt og sikret i kommuneplanene. For bransjen som driver uttak, transport og mottak av gravemasser og byggavfall skal planen bidra til å sikre en mer profesjonell og tryggere håndtering av massene, noe som er positivt både for myndighetene, bransjen og innbyggerne.
- **Negative konsekvenser:** Planen kan føre til konkurransevridding lokalt og/eller regionalt, så lenge tilgrensede fylker ikke har tilsvarende regionale planer.

VEDLEGG 2: LOVVERK OG MYNDIGHETER

Lovverk som omhandler masseforvaltning

Det er en rekke ulike lovverk som gjelder masseforvaltning. De skal sikre langsiktig forvaltning av en ikke-fornybar ressurs og sikre at de nødvendige hensyn blir tatt for å unngå miljø- og samfunnsbelastninger. Lovverkene håndheves av en rekke myndigheter. De sentrale lovverkene i denne sammenheng er 26

- **plan- og bygningsloven med tilhørende forskrift (forskrift om konsekvensutredning)**
- **mineralloven**
- **forurensningsloven og tilhørende forskrifter (forurensningsforskriften og avfallsforskriften)**
- **andre sektorlovverk med forskrifter: naturmangfoldloven, kulturminneloven, friluftsløven, markaløven, jordloven, vannressursloven, folkehelseløven, vegloven, matloven**

Myndigheter og andre sentrale aktører

Kommunene har flere roller; tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og myndighetsutøver er tre av dem. I denne sammenheng er rollen som samfunnsutvikler og myndighetsutøver med forankring i plan- og bygningsloven sentral. Kommunenes ansvar for masseforvaltning er knyttet til rollen som:

- **Arealmyndighet, etter plan- og bygningsloven.**
- **Forurensningsmyndighet etter bl.a.:**
 - ◊ Forurensningsforskrift kap.2 om opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeid.
 - ◊ Forurensningsforskrift kap.4 som nyttes om masseoppfylling hvor bruken av arealet skal bli jordbruksareal i etterkant av tiltaket.

- ◊ **Byggeteknisk forskrift kap.7 tilsyn med avfallsplaner og miljøsaneringsplaner på søknadspliktige tiltak er utarbeidet og følges.**

- **Landbruksmyndighet, etter jordloven og skogloven.**

Fylkeskommunen har ulike roller som regional utviklingsaktør, tjenesteleverandør, myndighetsutøver og arbeidsgiver. I sammenheng med masseforvaltning er det rollen som regional utviklingsaktør, myndighetsutøver, veieier samt eiendomsforvalter og utbygger som står sentralt.

Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Innenfor masseforvaltning er det særlig fire fagområder der fylkesmannen har ansvar og myndighet: planlegging, forurensning, landbruk og beredskap.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) forvalter lov om erverv og utvinning av mineralske ressurser (mineralloven) og Bergverksordningen for Svalbard.

Miljødirektoratet utøver myndighet og gir konsesjoner og driver tilsyn som er tillagt eller delegert til etaten etter bl.a. forurensningsloven med forskrifter.

Statens vegvesen planlegger, bygger, drifter og vedlikeholder riks- og fylkesveger i Norge i tråd med nasjonale mål om å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert, og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling. Det legges vekt på framkommelighet og regional utvikling, trafikk sikkerhet, miljø og universell utforming

Jernbaneløven skal på vegne av staten drifte, vedlikeholde og bygge ut statens jernbaneinfrastruktur med tilhørende anlegg og innretning. Det transportpolitiske målet for jernbanen er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.

Bransjenæringen er i denne sammenheng masseutvinningsbedrifter (grus- og pukkverk) og

entreprenører som disponerer og transporterer overskuddsmasser ved byggeprosjekter.

Regionrådene er interkommunale politiske samarbeidsorganer mellom nabokommuner i et distrikt eller avgrenset geografisk område, som er formalisert og i operativ funksjon, med egne vedtekter eller samarbeidsavtaler om et bredt arbeidsfelt.

Samarbeidsalliansen Osloregionen har som mål å styrke Osloregionen som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa. Osloregionen omfatter i dag 46 kommuner og 2 fylker med over 1,2 mill. innbyggere.

Østlandssamarbeidet er et frivillig nettverks-samarbeid mellom de åtte fylkeskommunene på Østlandet: Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold.

VEDLEGG 3: KRITERIER FOR VURDERING AV EGNETHET OG KONSEKVENSER VED MOTTAK AV OVERSKUDDSMASSER

I arbeidet med å vurdere areal for mottak av overskuddsmasser, anbefales det å bruke følgende kriterier for vurdering av. Kriteriene er utarbeidet på grunnlag av erfaringer fra Rogaland fylkeskommune og Trondheimsregionene²⁷.

Alle kriteriene er viktige ved valg av nye mottak. Det kan imidlertid benyttes ulik vektning av kriteriene ved vurdering av nye mellomlagre, mottak for rene naturlige masser og avfallsdeponier.

KRITERIER FOR EGNETHET

Kriterier for vurdering av et areals egnethet for mottak av masser brukes av regionale og lokale myndigheter ut fra regionale og lokale behov. Kriterier vurderes ulikt avhengig av formålet med massemttaket.

Egnethet	negativt 1	2	3	4	Positivt 5	Ukjent
Nærhet til sentrale utbyggingsområde ²⁸	>20 km				<5 km	
Volum tilpasset lokale behov	Over- eller underkapasitet				Dekker behovet	
Fremkommelighet	Eksisterende veg blir ødelagt				Kort på god veg	
Etterbruk			Nytt jordbruks areal		Utnytte nytt areal	

Tabell 1. Kriterier for vurdering av egnethet for massemttak.

KRITERIER FOR KONSEKVENSER

Kriterier for vurdering av konsekvensene av etablering av et masseinntak tar for seg effektene på natur-, kultur- og nærmiljø samt naturressurser.

Konsekvenser	negativ konsekvens 1-	2	3	4	Ingen konsekvens 5-	Ukjent
Naturtype: Nærhet til naturtyper av ulik verdi	Verdi A	Verdi B	Verdi C	Ingen		
Vilt: Nærhet til viltforekomster	Svært viktig	Viktig	Lokalt viktig	Ingen verdi		
Jordbruk	Matkorn			Beite	Ikke jordbruk	
Skogbruk: Skogbruk 3 eller 4	Høy bonitet			Lav bonitet	Ikke skogbruk	
Landskap	Helhetlig kulturlandskap				sjikt i landskapet	
Vannmiljø: Nærhet til elv/vassdrag av betydning	Direkte berørt, god økologisk tilstand		Mulig avrenning		Ikke avrenning	
Grunnforhold: Erosjon og risiko for kvikkleire	Svært høy	Høy	Middels	Liten		
Kulturminner: Nærhet til kulturminner, kulturlandskap eller fredete bygg	Direkte berørt, nasjonal verdi	Lokal verdi	Randsone		Ingen kjente	
Friluftsliv: Nærhet til viktige / særlig viktige friluftsområde	I friluftsområde - viktige - særlig viktige	Nært	Dels nært	Ikke nært		
Naturressurser: Nærhet til viktige forekomster	Bygges ned, nasjonal verdi	Nært, lokal verdi	Dels nært	Ikke nært		
Nærmiljø-transportrute (lukt, støv, støy)	Grad av påvirkning langs kjørerute					
Nærmiljødeponi (lukt, støv, støy)	Grad av påvirkning nærmiljøet til deponi					

Tabell 2. Kriterier for vurdering av konsekvenser av et masseinntak.

VEDLEGG 4: ORDLISTE

Begreper som anbefales brukt i arbeidet med forvaltning av byggeråstoff og overskuddsmasser, er definert i kapittel 1.4 Definisjoner.

Andre begreper som brukes i denne planen, og som det er behov for å forklare:

- regionråd: en betegnelse på et formalisert organ som nabokommuner på frivillig basis har opprettet for å håndtere saker av felles interesse. I Akershus er det fire regionråd:
 - Øvre Romerike utvikling (Ullensaker, Gjerdrum, Nes, Eidsvoll, Nannestad og Hurdal kommuner)
 - Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (Aurskog-Høland, Sørumsand, Fet, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal)
 - Follorådet: Enebakk, Oppegård, Ski, Nesodden, Frogn, Ås, Vestby
 - Vestregionen: Asker og Bærum kommuner, sammen med Drammen, Hole, Hurum, Lier, Modum, Nedre Eiker, Svelvik, Ringerike, Røyken, Sande, Sigdal, Krødsherad og Øvre Eiker kommuner
- begreper i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus:
 - regionale byer: Sandvika, Asker, Lillestrøm, Jessheim, Ski og Ås.
 - regionsentre: Sandvika, Asker, Lillestrøm og Ski
 - prioriterte vekstområder: områder som i regional plan blir definert som regionale byer, områder med arbeidsintensive virksomheter, bybåndet og lokale byer og tettsteder.
 - bybåndet: det sammenhengende bebygde byområdet mellom Oslo, Lillestrøm, Ski og Asker.

VEDLEGG 5: KILDER

- Regional planstrategi for Akershus 2013–2016.
- Planprogram for regional plan for masseforvaltning i Akershus, godkjent av fylkesutvalget 11.11.2013.
- NGU-rapport 2014-018: Grunnlagsmateriale for regional plan for masseforvaltning i Akershus fylkes
- NGU tilleggsnotat, 15.5.2015.
- Rapport om masseinntak i Akershus, Asplan Viak, 26.5.2015.
- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, 12.6.2015.
- Strategi for mineralnæringen (03/2013) Nærings- og handelsdepartementet.
- Fylkesmannens forventningsbrev til kommunal planlegging 2016 med vedlegg.
- Fra avfall til ressurs, avfallsstrategi. Miljøverndepartementet, 2013.
- EUs handlingsplan for sirkulær økonomi, 2015.
- Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, desember 2015. Akershus fylkeskommune.
- Fylkesdelplan for byggeråstoffer på Jæren. Vedtatt 12.12.2006. Rogaland fylkeskommune.
- Regional plan for byggeråstoff i Ryfylke. Vedtatt 10.12.2013. Rogaland fylkeskommune.
- Regional plan for massehåndtering på Jæren. Forslag til planprogram 18.2.2014. Rogaland fylkeskommune.
- Massedeponi i Trondheimsregionen. Regional utredning av områder for deponering av rene masser. 17.4.2015. Trondheimsregionen-regionrådet.
- Pukk og grus i Trondheimsregionen. Del 1 og 2. Høringsutgave 16.1.2006. Sør-Trøndelag fylkeskommune.
- Program for fagrapport for råstoffuttak og masser. Østfold fylkeskommune.
- Strategiplan 2013–2016 Regiongeologen. Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner.
- Deponering av rene masser: Deponier og bakkeplanering. Veileder for saksbehandling. 14.8.2008. Ås kommune.
- Gjenbruk og resirkulering av masser på Fornebu. En veileder for utbyggere og rådgivere. Temaveileder: Uttak av mineralske forekomster og planlegging etter plan- og bygningsloven.
- Avfallshåndtering. Retningslinjer. Håndbok 211. Statens vegvesen.
- Informasjonsbrosjyrer fra Norsk Bergindustri.

SLUTTNOTER

¹ Syredannende bergart.

² Byggeråstoff som er oppført med liten/mindre betydning i NGUs database, er ikke tatt med i NGU-rapporten 2014-018. Dette er forekomster som kan få betydning på sikt.

³ NGUs database bruker viktighet. Dette skal endres til betydning. Derfor benyttes betydning i planen.

⁴ Inert avfall, se kulepunkt om definisjon av byggavfall.

⁵ Normverdier er definert i forurensingsforskriften kapittel 2, vedlegg 1.

⁶ Hvis et behandlingsanlegg også skal ta inn og bearbeide slam og gjødsel, faller det innenfor Mattilsynets myndighet, og man må ha tillatelse fra dem.

⁷ Akershusstatistikk nr. 3/2014 - *Befolkningsprognoser for Akershus 2014-2030*. Oslospeilet nr. 1/2013 - *Befolkningsframskrivning 2014 -2030*.

⁸ 10 tonn = et lastebil-lass.

⁹ Kart i figur 3 er utarbeidet på grunnlag av NGUs rapport 2014-018 og viser forekomster av nasjonal, regional og lokal betydning. Se sluttnote 2 og 3.

¹⁰ Tall fra Norsk bergindustri.

¹¹ Kart i figur 4 er utarbeidet på grunnlag av NGUs rapport 2014-018 og viser forekomster av nasjonal, regional og lokal betydning. Se sluttnote 2 og 3.

¹² Se sluttnote 8

¹³ Prosjektet "Regional massebalanse i Oslo" ser på massebalansen for Oslo kommune i 2015, i 2030 med utgangspunkt i Oslos kommuneplan, og hvilke klimabelastninger transporten av disse massene medfører (Oslo kommune, 2016)

¹⁴ Jf. forurensingsforskriften kapittel 2 om bygging og graving i forurenset grunn.

¹⁵ Miljørisikovurdering betyr å vurdere et prosjekts identifiserte risiko.

¹⁶ Vestfold, Buskerud, og Telemark fylkeskommuner har felles fylkesgeolog. Nordland fylkeskommune har ansatt en fylkesgeolog.

¹⁷ De regionale oversiktene vil bli utarbeidet som en del av tiltak i handlingsprogrammet.

¹⁸ Se kart over pukkbeforesomster og grus- og sandforekomstene i Akershus, figur 2 og figur 3.

¹⁹ Influenzsområde: geografisk område der det antas at det vil kunne oppstå vesentlige konsekvenser.

²⁰ Influenzsområdet defineres i utbyggingsavtalen.

²¹ Den regionale oversikten vil bli utarbeidet som en del av tiltak i handlingsprogrammet.

²² Se kriterier for vurdering av egnethet og konsekvenser ved mottak av overskuddsmasser, vedlegg 3.

²³ Med opplegg for forvaltning av overskuddsmasser menes det med grunnlag i beregninger av masseoverskudd og undersøkelser av kvaliteten på overskuddsmassene avklares hvordan massen kan brukes, mellomlagres, lagres permanent eller deponeres.

²⁴ Kommunene stiller krav om at tiltakshaver skaffer dokumentasjon fra fagkyndige, jf. konsekvensutredning.

²⁵ Naturmangfoldslovens prinsipper: Kunnskapsgrunlaget (§ 8), føre-var-prinsippet (§ 9), samlet belastning på økosystemet (§ 10), kostnad ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver (§ 11), miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12).

²⁶ Listen over lovverk er ikke fullstendig

²⁷ Regional plan for byggeråstoffer på Jæren (2006) og Massedeponi i Trondheimsregionen. Regional utredning av områder for fdeponering av rene masser (2015).

²⁸ I tråd med regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

HANDLINGSPROGRAM 2017–2020

Hensikten med handlingsprogrammet for Regional plan for masseforvaltning i Akershus, er å gi en oversikt over konkrete tiltak som settes i verk eller videreføres i planperioden. Tiltakene bygger på strategiene i kapittel 3 og planretningslinjene i kapittel 4.

Masseforvaltning dekkes av mange lovverk og det er mange instanser som håndhever disse lovene. I tillegg er næringslivet en aktiv og viktig aktør. Det innebærer at det er mange som har interesse og ansvar for at planen følges opp og målene med planen nås. Særlig viktig er det et planens innhold blir innarbeidet i kommunenes egne rutiner for all arealplanlegging, både for kommuneplanen og reguleringsplaner, men også i enkeltsaker som gjelder masseforvaltning. Det er også viktig at kommunen søker samarbeid med aktuelle nabokommuner, nabofylker og aktuelle aktører i næringslivet i dette arbeidet.

Sentrale aktører som er synliggjort i dette handlingsprogrammet, er

- kommunene
- Akershus fylkeskommune
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Direktoratet for mineralforvaltning (Dirmin)
- Norges geologiske undersøkelse (NGU)
- Oslo kommune
- nabofylker til Akershus
- Miljødirektoratet
- Statens vegvesen
- Jernbaneverket
- Samarbeidsalliansen Osloregionen
- Østlandssamarbeidet
- bransjenæringen
- aktuelle forskningsmiljøer

Ansvars- og myndighetsområdene til disse er nærmere beskrevet i vedlegg 2: Lovverk og myndighet.

Handlingsprogram 2017-2020	Ansvar	Sammen med	Fra 2017	Fra 2018	Fra 2019	Fra 2020 ²⁸
1. Overordna tiltak						
1.1 Kompetanse						
1. Bruke dagens kunnskap om forekomster av byggeråstoff og behov for arealer for mottak, mellomlager og deponi for overskuddsmasser i kommunenes planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og arealdel med planbestemmelser.	Kommunene	Fylkeskommunen Fylkesmannen Direktoratet for Mineralforvaltning (DMF)	X			
2. Informere om og ta i bruk omforente begreper om masseforvaltning på alle nivåer i forvaltningen og i næringslivet.	Fylkeskommunen	Kommunene Fylkesmannen Bransjenæringen	X			

Handlingsprogram 2017-2020	Ansvar	Sammen med	Fra 2017	Fra 2018	Fra 2019	Fra 2020 ²⁸
1. Overordna tiltak						
1.1 Kompetanse						
3. Styrke forvaltningens kompetanse i arbeidet med å få en langsiktig og helhetlig masseforvaltning i Akershus med vekt på riktig saksbehandling og oppfølging i alle ledd. Det gjøres ved å:						
A. utarbeide veiledning med bl.a. oversikt over juridiske virkemidler, retningslinjer for håndtering av søknader og eksempler på god masseforvaltning	Fylkesmannen	Fylkeskommunen Miljødirektoratet NGU Dirmin Bransjenæringen	X			
B. vurdere behovet for en fylkesgeolog	Fylkeskommunen	Oslo Kommune Andre aktuelle fylker Bransjenæringen			X	
4. Styrke kunnskap om helhetlig masseforvaltning hos store og små aktører i bransjenæringa.	Bransjenæringen	Kommunene Fylkeskommunen Fylkesmannen Dirmin	X			
5. Utvikle måleindikatorer som viser på hvilke områder og i hvilken grad målene for planen nås.	Fylkeskommunen	Kommunene Fylkesmannen NGU Dirmin	X			
6. Evaluere bruk av regional plan for masseforvaltning i Akershus generelt, og regionale planretningslinjene spesielt som grunnlag for ev. rullering av plan og endring av planretningslinjene.	Fylkeskommunen	Kommunen Fylkesmannen Dirmin Bransjenæringen			X	
1.2 Samarbeid og dialog						
1. Etablere arenaer for samarbeid, kunnskapsbygging og erfaringsutveksling om hvordan håndtering av overskuddsmasser kan skje på best mulig måte i et langsiktig perspektiv, til beste for næringen, forvaltningen og innbyggerne.	Fylkeskommunen	Kommunene Fylkesmannen Dirmin NGU Miljødirektoratet Oslo kommune Statens vegvesen Jernbaneverket Aktuelle bransjeorganisasjoner og fagfora	X			
2. Ta initiativ til en dialog om forvaltning av overskuddsmasser på tvers av fylkesgrensene.	Fylkeskommunen	Samarbeidsalliansen Osloregionen Østlandssamarbeidet Oslo kommune		X		

Handlingsprogram 2017-2020	Ansvar	Sammen med	Fra 2017	Fra 2018	Fra 2019	Fra 2020²⁸
1. Overordna tiltak						
1.3 Juridiske virkemidler						
1.Utrede muligheten for hvordan forurensede masser i større grad kan gjenbrukes framfor å deponeres	Fylkesmannen	Miljødirektoratet	X			
2.Arbeide for at det kan stilles krav om redegjørelse for hvordan rene, naturlige masser skal håndteres i byggeprosjekter	Fylkeskommunen	Fylkesmannen Kommunene		X		
3.Arbeide for at lovverk oppleves som mer effektivt og fleksibelt for bl.a. å oppnå mer samhandling og gjenbruk av overskuddsmasser.	Fylkeskommunen	Fylkesmannen Kommunene Bransjenæringen		X		
1.4 Framtidige ressurseffektive løsninger						
1.Framskaffe kunnskap om hvordan bruk av byggeråstoff og overskuddsmasser kan forvaltes mest mulig ressurseffektivt og langsiktig. Det kan gjøres ved å hente erfaring fra lignende bransjer (avfallsbransjen) og fra andre land med mindre tilgang på disse ressursene og med større areal-, miljø og samfunnskonflikter enn Norge.	Fylkeskommunen	Fylkesmannen Kommunene Aktuelle forskningsmiljøer Bransjenæringen		X		
2. Sikre byggeråstoff						
1.Utarbeide digitale plankart med anbefalt lokalisering av uttak av byggeråstoff (pukk og grus). Det innebærer å						
A.vurdere de kartlagte forekomstene av byggeråstoff ut fra egnethet og konfliktgrad på grunnlag av egnede kriterier og metoder	Fylkeskommunen	Kommunene NGU Dirmin	X			
B.kartlegge omfanget av konsesjonene for dagens pukkverk som grunnlag for vurdering av mulige utvidelser.	Dirmin	Kommunene Fylkeskommunen NGU			X	
3. Sikre arealer for mottak av overskuddsmasser						
1.Utarbeide digitale plankart over dagens mottakssituasjon og framtidig lokalisering av mottak av overskuddsmasser. Det innebærer å						
A.kvalitetssikre dagens kartlagte mottaksområder	Fylkeskommunen	Kommunene Fylkesmannen	X			
B.kartlegge arealer som er egnet for mottak, mellomlager og deponi for overskuddsmasser. Vurdere de kartlagte arealene ut fra egnethet og konfliktgrad på grunnlag av egnede kriterier og metoder.	Fylkeskommunen	Kommunene Fylkesmannen	X			
2.Kartlegge store, framtidige bygge- og anleggsprosjekter i fylket og i Oslo kommune for å få fram hvordan håndtering av overskuddsmasser er tenkt håndtert.	Fylkeskommunen	Kommunene Oslo kommune Statens vegvesen Jernbaneverket Andre store utbyggere		X		

Handlingsprogram 2017-2020	Ansvar	Sammen med	Fra 2017	Fra 2018	Fra 2019	Fra 2020²⁸
3. Sikre arealer for mottak av overskuddsmasser						
3.Ta i bruk prinsippene for lokalisering av mottak for overskuddsmasser og evaluere dem.	Kommunene Fylkeskommunen	Fylkesmannen Bransjenæringen	X		X	
4.Sikre at dagens mottak drives i tråd med gjeldende lovverk, og styrke kommunenes arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging.	Fylkesmannen	Kommunene Fylkeskommunen		X		
4. Økt gjenbruk						
1.Der det er aktuelt, legges det til rette for mellomlager for sortering og bearbeiding av overskuddsmasser nær sentrale utbyggingsområder i kommunenes arealplaner.	Kommunene	Fylkeskommunen Fylkesmannen Statens vegvesen Jernbaneverket	X			
2.Bruk og gjenbruk av overskuddsmasser blir et utredningstema i aktuelle reguleringsplaner.	Kommunene	Fylkeskommunen Fylkesmannen		X		
3.Arbeide for at det kan stilles krav om massehåndteringsplan som synliggjør omfanget av overskuddsmasser og potensialet for gjenbruk og gjenvinning.	Fylkeskommunen	Kommunene Fylkesmannen		X		
4.Utarbeide standard for å stille krav om gjenbruk og gjenvinning av gravemasser og byggavfall i aktuelle anbudsgrunnlag.	Fylkeskommunen	Kommunene Fylkesmannen		X		
5.Bidra til at tilbud og etterspørsel etter byggeråstoff og overskuddsmasser i størst mulig grad kan møtes i markedet ved bruk av f.eks.et system for masselogistikk	Fylkeskommunen	Bransjenæringen			X	



AKERSHUS FYLKESKOMMUNE

Postboks 1200 Sentrum

0107 Oslo

Tlf: 22 05 50 00

E-post: postmotak@afk.no

www.akershus.no

BESØKSADRESSE

Schweigaards gate 4

Galleriet

Oslo
