

NOTAT

Vår saksbehandler
Solveig Viste
Telefon
E-post solveig.viste@afk.no

Vår dato
03.11.2015

Vår referanse
2013/24232-66 EMNE K53

Til: Rådmannskollegiene i Akershus
Fra: Solveig Viste

Regional plan for masseforvaltning: Orientering til rådmannskollegiene i Ås

Prognoser viser en vekst for Oslo og Akershus på opp mot 350 000 nye innbyggere fram mot 2030. Denne veksten krever bl.a. nye boliger, skoler og infrastruktur. Samfunnet er helt avhengig av byggeråstoff, og behovet i Oslo og Akershus vil øke som følge av befolkningsutviklingen. Dette legger press på uttak av ikke fornybare byggeråstoffer og arealer for mottak av overskuddsmasser. 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 strategi 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 at det skulle utarbeides en Regional plan for masseforvaltning i Akershus.

Målene med planen er å:

- Sikre ressurser (byggeråstoffer) og uttaksområder for fremtidige behov i Akershus.
- Sikre arealer for massemtak, gjenvinning og lovlig deponering. Stimulere til at all plassering av masser og deponering skal skje på sikkert og lovlig vis.
- Sørge for størst mulig gjenbruksandel av gjenvinnbare masser.
- Redusere miljø- og samfunnsbelastning fra areal for massemtak, massehåndtering og massetransport.

Prosess

Planen er nå i prosess fram mot politisk behandling i hovedutvalg og fylkesutvalget tidlig i februar 2016, før den skal ut på høring medio februar 2016.

Avgrensning

Planen omhandler byggeråstoff pukk, grus og sand og overskuddsmasser fra ulike bygge- og graveaktiviteter. Den tar ikke for seg farlig avfall, alunskifer eller masser som ikke er relatert til byggeaktivitet, men der det er behov for areal til varig deponering eller mellomlager (eks. snø fra veier og parkeringsplasser, slam fra renseanlegg).

Planen tar for seg arealer 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 brukt langs kyst og vassdrag.

Planen gjelder for kommunene i Akershus fylke. Planen må imidlertid ha et Oslo-perspektiv fordi Oslo kommune har knapphet på eget byggeråstoff og mangler arealer for mottak av overskuddsmasser. Mottak og deponering av overskuddsmasser fra Oslo og Akershus skjer i dag også i andre fylker. Masseforvaltningen i Akershus og Oslo må derfor ses i sammenheng med ressurs- og mottakssituasjonen i nabofylkene. Men det er ikke inngått et formelt samarbeid med aktuelle fylker i denne omgang.

Begreper

Det brukes mange begreper om uttak av byggeråstoff og håndtering av overskuddsmasser. Ulik 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. Begrepene i denne planen er av veiledende karakter, men det anbefales at de brukes så konsekvent som mulig på alle nivå.

Byggeråstoff

- Pukkforekomster

I Akershus er det registrert fire pukkverk av nasjonal viktighet i Bærum, Nittedal, Lørenskog og i Ås. 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, samt fra pukkverk i Lier kommune i Buskerud (Figur 1) I tillegg produseres det pukk i forbindelse med anleggsarbeider. Det blir omtalt som mobile pukkverk.

Det er gode muligheter for å finne egnede bergarter for produksjon av pukk i Akershus for å dekke behovet i framtiden. Men det er to utfordringer med den framtidige forsyningen. Det ene utfordringen er tilgang til fast fjell med en kvalitet som tilfredsstillende de strengeste kravene til veg- og betongformål. 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 samfunnskonflikter rundt flere av dagens uttaksområder.

- Grusforekomster

De fleste grusforekomstene i Akershus er kartlagt (Figur 2). Disse er kategorisert som nasjonalt og lokalt viktige forekomster. Fire grusforekomster – alle på Gardermoen i Ullensaker kommune – er registrert som nasjonalt viktige, og er det største og viktigste forsyningsområdet for sand og grus i fylket. Lokalt viktige grusforekomster ligger i kommunene på Øvre og Nedre Romerike. De øvrige forekomstene har liten kommersiell betydning. Det hentes også grus og sand fra kommunene Hønefoss og Hurum i Buskerud, Eidsberg og Trøgstad kommuner i Østfold og tidvis med båt fra Rogaland.

Omfang og kvalitet på grusforekomstene på Gardermoen samt nærheten til utbyggingscentre, gjør at det drives uttak her i dag. Men her er det samtidig stort press på arealene til utbygging til andre formål. Mye av grusforekomstene i resten av Akershus finnes i mindre forekomster. Det er utfordrende å utnytte disse effektivt pga. plan-, infrastruktur- og miljømessige forhold.

Den antatte levetiden for alle kartlagte grusforekomster i Akershus er 70 år. Grusforekomstene på Gardermoen har en antatt levetid på 27 år. De forekomstene som er klassifisert som nasjonalt viktig, og som drives i dag, har en anslått levetid på 14 år. Men den reelle mengden som kan tas ut, er lavere enn hva NGU har kalkulert som utnyttbart volum. Det er fortsatt store volum i dypet,

men avgrensning mot grunnvann, vedtatte planer og nedbygging, begrenser uttak fra disse forekomstene

Overskuddsmasser

I områder med stor byggeaktivitet er håndtering av gravemasser og byggavfall en stor utfordring. Det er store mengder det er snakk om, og det er for lite regulerte arealer for mottak av ulike typer masser rundt byene og tettstedene. Ofte plasseres masser i LNF-områder, på dyrka og dyrkbar mark, der det gis dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Massene kan ha en kvalitet som ikke er i tråd med arealformålet, og fører til fare for forurensing, ødelagte natur- og kulturkvaliteter og redusert kvalitet på dyrka mark. Overskuddsmassene brukes i for liten grad på utbyggingsområdet, og det er liten grad av gjenbruk av massene.

Arealer for mottak av overskuddsmasser i kommunene i Akershus ble kartlagt for første gang i 2014 (Figur 3). Kommunene i Akershus har svært ulik informasjon om tilstand for masseforvaltning i egen kommune. Det er derfor stor usikkerhet til tallene som er brukt, men det gir likevel et første bilde av mottakssituasjonen i fylket.

Sett ut fra at pukk, grus og matjord er ressurser som ikke er fornybare, bør gravemasser og byggavfall gjenbrukes til samfunnsnyttige formål i størst mulig grad. Men markedet for gjenbruk av masser fungerer dårlig i dag. I følge bransjen er det tre forhold som hindrer økt gjenbruk:

- Lagringsstedene som finnes for mellomlager og gjenvinning, ligger for langt unna der behovet for masser er.
- Det er lite tilgang til godkjente, store og langsiktige arealer for lagring av masser.
- Kvaliteten på massene som kan gjenbrukes er ikke god nok.

Kriterier for framtidig mottak av overskuddsmasser

For å bidra til å nå målene med denne planen om sikring av byggeråstoff, lovlige mottak og deponier, økt gjenvinning samt redusert transport, anbefales følgende kriterier for framtidige mottaksområder for overskuddsmasser i Akershus:

- Mellomlagre for bearbeiding og sortering etableres i de sentrale utbyggingsområdene (jfr. strategier for regional plan for areal og transport i Akershus).
- Det etableres få, men store deponi for forurensete masser. Det bør være minimum et deponi for forurensete masser i hver region.
- Mange, både små og store mottak for rene naturlige masser etableres i alle kommunene. Det må fokuseres på samfunnsnyttig etterbruk av særlig disse massene.

Strategier

A. Overordnet føring

A1. Bruke føringene i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus som grunnlag for å vurdere hvor framtidig uttak av byggeråstoff skal lokaliseres. Det gjelder også ved evt. utvidelse av dagens uttak av byggeråstoff.

B. Sikre byggeråstoff

B1. Utvikle kunnskap om forekomster av byggeråstoff som grunnlag for mulig uttak av byggeråstoff. Det gjelder også ved evt. utvidelse av eksisterende uttak.

B2. Sikre dagens uttak av byggeråstoff i aktuelle planer og planprosesser

B3. Bruke riktig kvalitet på byggeråstoffer, og sikre byggeråstoff med riktig kvalitet

C. Sikre mottak for ulike typer overskuddsmasser:

C1. Lokalisering av mottak og mellomlager for ulike overskuddsmasser skjer på grunnlag av anbefalte prinsipper.

- Mellomlagre for overskuddsmasser legges til de sentrale utbyggingsområdene, jfr. regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.
- Det lokaliseres et stort deponi for forurensede masser i hver region.
- Alle kommunene har mange – både små og store - mottak for rene naturlige masser.

C2. Utvikle kunnskap om dagens mottakssituasjon i kommunene, og se den i sammenheng med behovet for mottak og mellomlager av ulike typer overskuddsmasser i et regionalt perspektiv. Dette skal være grunnlaget for vurdering av framtidig lokalisering av disse mottakene.

C3. Sikre mottak og mellomlager av overskuddsmasser i aktuelle planer og planprosesser

D. Økt gjenbruk av ulike typer overskuddsmasser

D1. Sikre lokalisering av mottak av overskuddsmasser som stimulerer markedet til å gjenbruke masser i større grad.

D2. Sikre at masser som kan gjenbrukes og gjenvinnes er av en kvalitet som blir etterspurt i marked

D3. Etterspørre gjenbruk

E. Felles strategier

E1. Informere og bygge kompetanse om mer enhetlig, langsiktig og helhetlig masseforvaltning.

E2. Samarbeide og være i dialog med aktuelle aktører.

E3. Bruke juridiske virkemidler, og bidra til at de er hensiktsmessige.

E4. Utvikle framtidige løsninger for masseforvaltning.

Retningslinjer

Masseforvaltning er en regional utfordring, som krever grep på tvers av kommunegrensene.

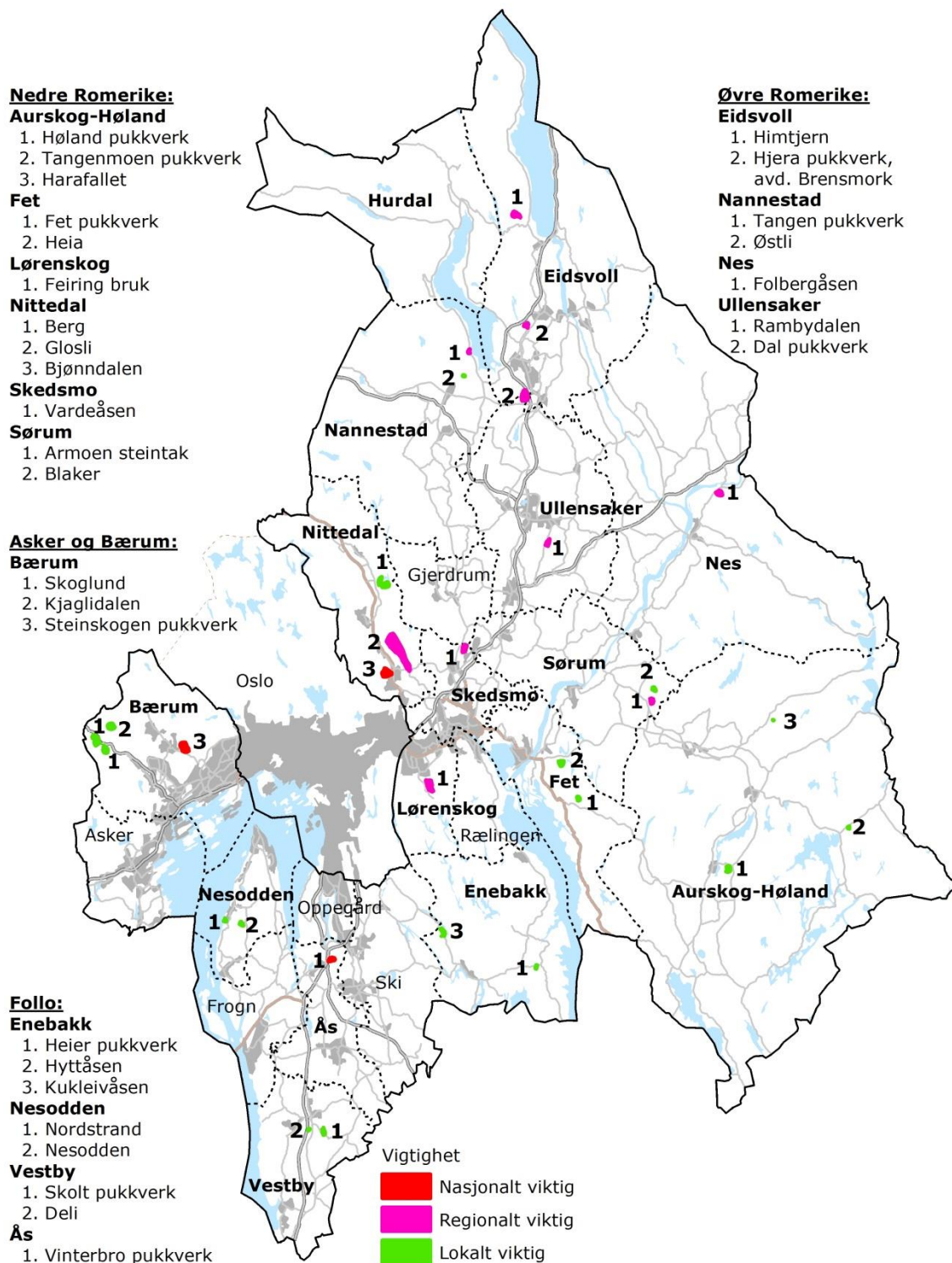
Retningslinjene skal bidra til å løse disse utfordringene og at målene nås. Retningslinjene gir føringer for arealplanleggingen og ressursforvaltningen i den enkelte kommune i Akershus.

Kommunene som ansvarlig planmyndighet etter plan- og bygningsloven plikter å kjenne til innholdet i denne planen og sørge for at retningslinjene legges til grunn ved utarbeidelse av kommuneplaner og aktuelle reguleringsplaner. Det forutsettes at kommunene gjør retningslinjene 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 retningslinjene som grunnlag i sitt arbeid. Ved oppstart av arbeid med kommuneplaner og reguleringsplaner, skal regionale og statlige myndigheter vise til retningslinjene. Planen og retningslinjene er grunnlag for evt. innsigelser til arealplaner.

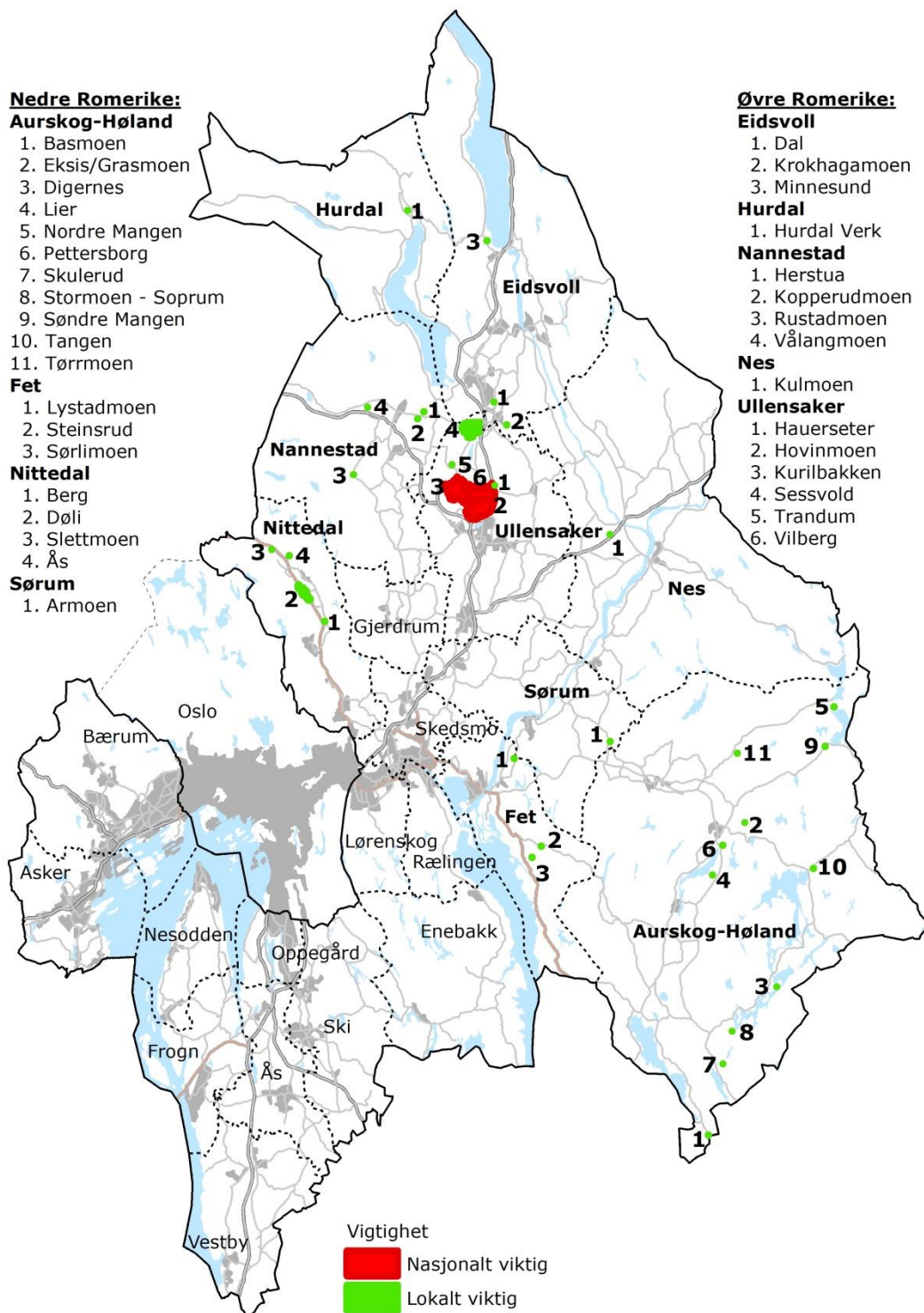
Retningslinjene skal være tydelige, for å gi mest mulig forutsigbarhet og lik planbehandling i hele fylket. Likevel skal det være rom for lokale tilpasninger ut fra situasjonen i hver enkelt kommune og plansak. Det forutsettes at de lokale tilpasningene kan begrunnes ut fra de regionale målene i planen.

Pukk forekomster



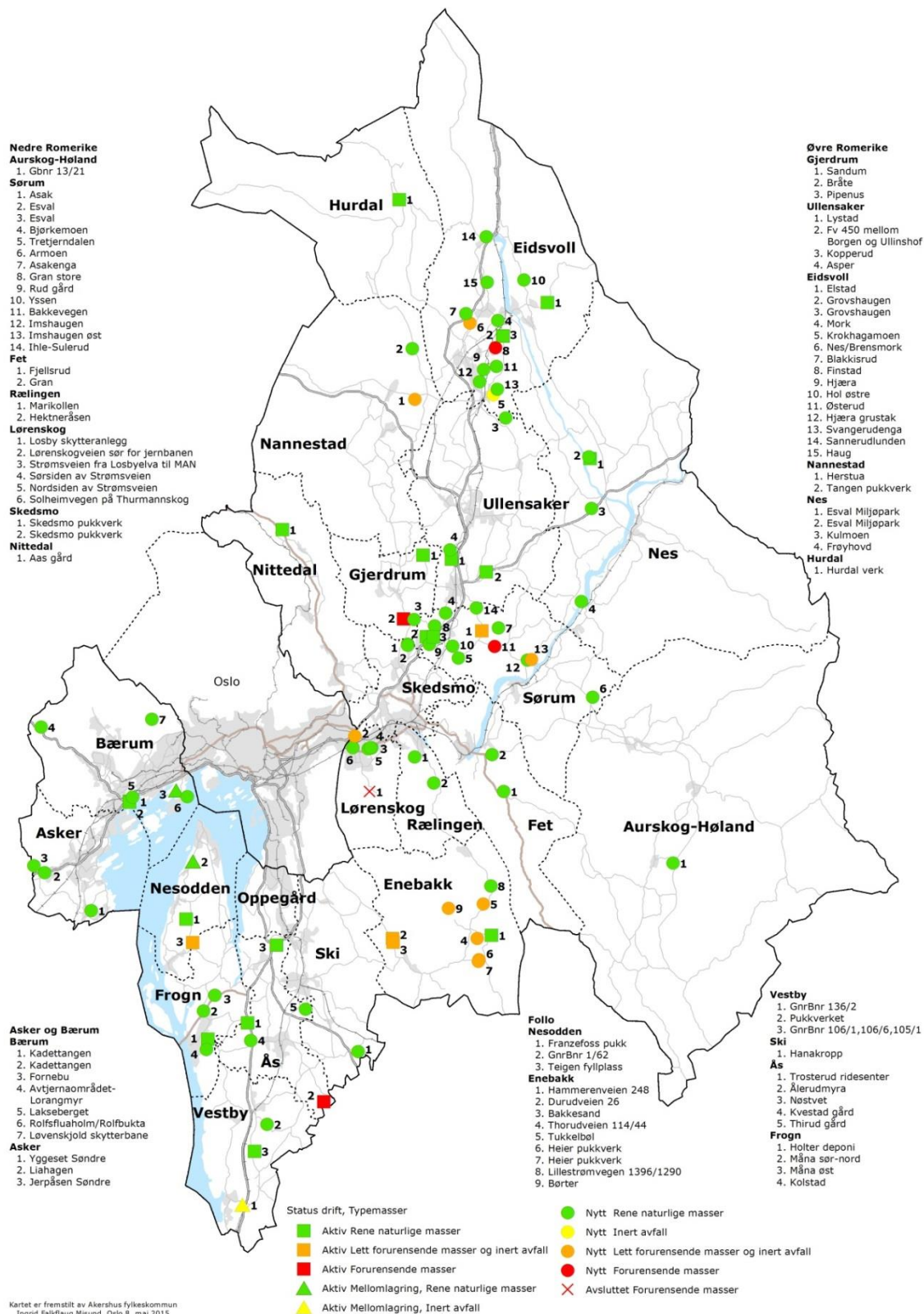
Figur 1: Dagens kartlagte pukkforekomster i Akershus (NGU, 2013)

Grus og sand forekomster



Figur 2: Kartlagte grus- og sandforekomster i Akershus (NGU, 2013)

Massemottak Akershus



Figur 3: Kartlagte massemottak i kommunene i Akershus (AFK/Asplan Viak 2015)