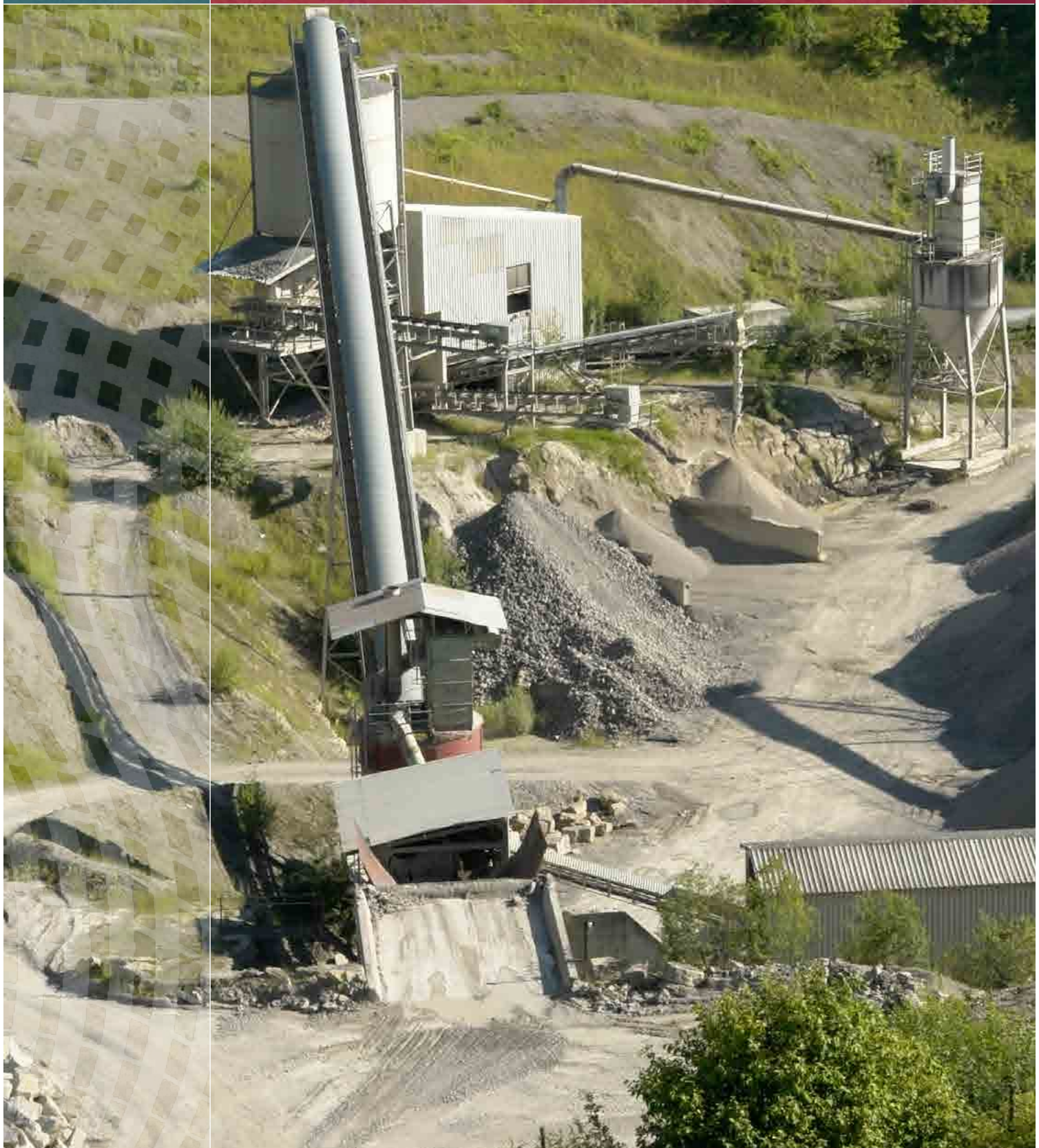


REGIONAL PLAN FOR MASSEFORVALTNING

Planprogram

Godkjent av Fylkesutvalget 11. november 2013.





Bilder:

Forsidebilde: **Istock.com**,
side 2 - side 31: **Fylkesmannen i Oslo og Akershus**,
Bilde s. 12, 17, 22: **Ulrika Jansson, BioFokus**

Innhold

Introduksjon	
1. Innledning	6
1.1. Hva er de viktigste utfordringene i regionen knyttet til masseforvaltning?	6
1.2. Bakgrunn	7
1.3. Mål	8
2. Tema for planen og avgrensning av planarbeidet	9
2.1. Geografisk avgrensning og behov for interregionalt samarbeid	9
2.2. Framtidige behov for byggemasser i regionen	9
2.3. Gjenbruk av masser og bygningsavfall	10
2.4. Håndtering av masser og ulike arealer til massemtak	10
2.5. Transportutfordringer og klimaeffekter	11
2.6. Folkehelse; støy, trafiksikkerhet og forurensning til grunn, luft og vann	11
2.7. Hensynet til landskapsverdier	11
3. Prosess og medvirkning	13
3.1. Organisering av planarbeidet	13
3.1.1. Styringsgruppe	13
3.1.2. Sekretariat	13
3.1.3. Administrativ prosjektgruppe	13
3.1.4. Referansegruppe	13
3.1.5. Felles seminarer/Regionale dialogmøter	15
3.2. Medvirkning og formidling	15
3.2.1. Involvering av næringslivet	15
3.2.2. Offentlig medvirkning og formidling	15
3.3. Fremdriftsplan	16
4. Rammer for planarbeidet og plankonsekvenser	18
4.1. Eksisterende planer og føringer	18
4.1.1. Nasjonale rammer	18
4.1.2. Regionale og lokale rammebetingelser	18
4.1.3. Regional planbestemmelse	18
4.1.4. Plankart	19
4.1.5. Planen vil berøre følgende regelverk	19
5. Utredningsbehov	20
5.1. Kunnskapsgrunnlaget	20
5.1.1. Erfaring fra relevante planprosesser i andre fylker	20
5.2. Kartleggings- og utredningsbehovet	20
5.2.1. Kartlegging og utredning	20
5.2.2. Behov for konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven	20
6. Oppfølging av planen	23
6.1. Interregionalt tilsyn	23

Vedlegg 1	24
Vedlegg 2	25
Vedlegg 3	26
Vedlegg 4	27
Vedlegg 5	28
Vedlegg 6	30

Introduksjon

Fylkesutvalget ved Akershus fylkeskommune vedtok 29.04.13 å sende forslag til planprogram – Regional plan for masseforvaltning på høring. Dokumentet er utarbeidet ved fylkeskommunenes avdeling for Plan, næring og miljø, med faglige innspill fra plan, miljø, kulturminne, folkehelse og samferdsel. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har bidratt med verdifulle innspill fra sine fagområder. Møter er holdt 4. februar 2013 og 12. mars 2013, for orientering, og diskusjon om arbeidet med planprogrammet. Representanter fra kommuneregionene, Fylkesmannen, Norges geologiske undersøkelse (NGU), Direktoratet for mineralforvaltning, Bergindustrien, Norges geotekniske institutt (NGI), Grindaker, Jernbaneverket og Statens vegvesen var til stede i møtene. Etter høringen kom det inn innspill fra 32 høringsinstanser. Innspillene er vurdert og har gitt verdifulle justeringer og presiseringer i dokumentet. Mange av innspillene vil bli hentet fram i det videre planarbeidet. Endelig planprogram ble vedtatt i fylkesutvalget 11. november 2013.

Oversikt over begrepsbruk og definisjoner i planprogrammet:

Under følger viktige begreper for forståelsen av planprogrammet. En større oversikt finnes i **Vedlegg 6**. En total oversikt over omforente relevante begreper og definisjoner krever en større utredning og er foreslått utarbeidet under utredninger i **Vedlegg 5**.

Byggeråstoff: mineralske råstoffer som

brukes til bygge- og anleggsformål (gjernepukk og grus)

Deponi: endelig lagring av masser (dvs. ikke-temporære).

Fyllinger/utfyllinger: midlertidig lagringssted for masser.

Grus: eller naturgrus (med diameter 2,0-64 mm), er alle naturlig forekommende løsmasseressurser som er utnyttbare eller potensielt utnyttbare

Pukk: knust fjell, stein (4- 120 mm eller større), fremstilt av hard, seig naturstein som granitt, gabbro, gneis m.fl. utnyttbare som byggeråstoffer.

Ressurser: her brukt om geologiske mineralråstoffer.

Lokalt viktig forekomst: når en mineralsk forekomst (pukk, grus ol.) har stor betydning for den lokale forsyningen av byggeråstoff.

Nasjonalt viktig forekomst: når en mineralsk forekomst (pukk, grus ol.) har mulighet for betydelig eksport eller er en betydelig leverandør til et stort hjemmemarked (større byer).

Regionalt viktig forekomst: når en mineralsk forekomst (pukk, grus ol.) har betydning for forsyningen av byggeråstoff i en større region (flere kommuner). Har gjerne spesielt god kvalitet.

Næring: i planprogrammet refererer begrepet «næring» både til masseutvinningsbedrifter (grus- og pukkverk ol.), men også entreprenørene, som disponerer overskuddsmasser ved byggeprosjekter ol.

1. Innledning

Arbeidet med en regional plan for masseforvaltning er en oppfølging av regional planstrategi for Akershus 2010-2012, vedtatt våren 2011. Planstrategien har avdekket at det i regionen er et sterkt politisk ønske om en egen regional plan for dette saksfeltet. Ønskene har opprinnelse fra mange ulike hold:

- Fylkeskommunen ønsker en regional løsning, som dekker langsiktige behov for masselagring, ressurser og transport, med optimale klima- og miljøhensyn.
- Fylkesmannen ønsker en mer miljøriktig massehåndtering i regionen. Planen bør gi tydelige føringer når det gjelder forurensning, samfunnssikkerhet, arealplanlegging og landbruk.
- Kommunene ønsker en interkommunal plan som gir langsiktige løsninger og kontroll over ulovlige massefyllinger og deponier.
- Næringen ønsker gode, forutsigbare rammebetingelser for ressurstilgangen og kontroll med ulovlig masseforflytning.

1.1 Hva er de viktigste utfordringene i regionen knyttet til masseforvaltning?

I løpet av arbeidet med planprogrammet er det kommet tilbakemeldinger om hva som oppleves som de største utfordringene knyttet til masseforvaltning i fylket:

Kommunene:

- Massefylling og deponeringsproblematikken oppleves som stor. Mangel på oversikt og kontroll over eksisterende arealer benyttet til fyllinger og deponi av masser. Spesielt er oppfølging av deponerte masser et problem. Det er også et problem at det eksisterer mange ulovlige deponier. Ulovlig deponering får i dag små konsekvenser for de ansvarlige.
- Deponering av ulike masser av ukjent kvalitet skjer under påskudd av at det er jordforbedringstiltak. Igjenfylling

av raviner og ødeleggelse av sårbare naturtyper.

- Transport av masser må settes i system med et regionalt perspektiv, der hensyn til helse, miljø og sikkerhet er av stor betydning.
- Opplever økende behov for store regionale fyllinger.
- Ønsker at det skal kreves en plan for håndtering av masser i forbindelse med alle byggeprosjekter. Ønsker at det bør kunne settes krav til godkjenning av planer som omfatter massehåndtering, på lik linje med øvrige byggeplaner.

Regionale og statlige myndigheter:

- Gjenvinning av masser kan være god ressursbruk når de anvendes riktig. I dag er det for lite kunnskap om forurensningsfare ved gjenbruk av ulike typer masse. Det er et nasjonalt mål å øke gjenbrukspotensialet.
- Det er p.t. for dårlig kvalitet på deponeringsplaner- og tiltak der arealene skal tilbakeføres til dyrka jord og LNF-formål. Det trengs gode retningslinjer for å sikre kvaliteten på de nye jordbruksarealene, slik at de blir godt egnet for matproduksjon.
- Det er p.t. for dårlig kvalitet på massene som kjøres til arealer som skal tilbakeføres til dyrka jord og LNF-formål. Sikring av tilstrekkelig god kvalitet og etterkontroll viser seg å være vanskelig å gjennomføre i praksis. Det trengs retningslinjer for å sikre kvaliteten på de nye jordbruksarealene, slik at de blir godt egnet for matproduksjon.
- Det er mye forurensning som følge av deponering av forurensede masser, uten tilstrekkelig styring.
- Det bør vurderes om alle kommuner i Akershus bør ta inn tema som masseforvaltning, ressursutnyttelse og lagring av masser i sin kommuneplan.
- Ønsker en strategi for å sikre råstofftilgangen til bygg- og anleggsbransjen, og spesielt undersøke pressområdene rundt Oslo.

- For å sikre god tilgang på grus og pukk, samtidig som miljøbelastningen og konfliktnivået holdes så lavt som mulig, bør tiltak som underjordsdrift av pukkverk vurderes.

Mineralnæringen:

- Sikre ressurstilgangen av pukk og grus i fylket – i et langtidsperspektiv, minimum 100 år. Møte utfordringen med ressursknapphet.
- Ønsker utredning av nye utvinningslokaliteter med særegne kvaliteter – potensielle nasjonalt og regionalt viktige lokaliteter.
- Sikre eksisterende uttakslokaliteter. Hindre stengning og nedbygging av nåværende anlegg. Politisk skjerming med et langtidsperspektiv.
- Kontroll over ulovlig masseforflytning og deponering som hemmer seriøse aktører.
- For å oppnå opptil 50% av gjenbruk av masser krever næringen: 1. Tilgjengelig areal til mellomlagring 2. Nærhet til markedet 3. Forutsigbarhet, gjennom store, langsiktige arealer for lagring av masser.

1.2 Bakgrunn

Akershus fylke er i vekst. I løpet av de siste 30 årene har befolkningen i Akershus økt med 50%, og prognosene viser forventet vekst for både Oslo og Akershus på ca. 350 000 nye innbyggere mot år 2030. Samfunnsutviklingen krever nye boliger, skoler og infrastruktur med daglig forflytning av mennesker mellom fylkene. Behovet for mineralressurser og nye masser i Oslo og Akershus vil følge takten på denne aktiviteten i årene som kommer.

Kommunene i Akershus påvirkes av større prosjekter og utbyggingsplaner i hovedstaden. Oslo opplever en knapphet på egne ressurs-er og importerer i dag all grus og 80-90 % av sitt pukkforbruk, der Akershus er en viktig leverandør. Samtidig blir store mengder overskuddsmasser fra ulike byggeprosjekter i Oslo deponert i Akershus. Redusert produksjon av byggeråstoff i Oslo vil føre til at ytterligere

pukk må kjøres inn fra forekomster langt unna. Resultatet blir et omfattende transportbehov – også gjennom Akershus - og økte kostnader må påregnes som følge av dette, til transport, veger og boliger.

Akershus er Norges nest største produsent av pukk, etter Rogaland. Den største masseproduksjonen i Akershus skjer i Lørenskog (pukk) og Ullensaker kommune (grus). Fylkeskommunen har i samarbeid med Norges Geologiske Undersøkelser (NGU) kartlagt ressursituasjonen og ressursflyten i fylket. Kartleggingen viser at Akershus er den største leverandøren av kvalitetspukk til Oslo, som i mange år har hatt et økende behov for slike masser. De siste framskrivningene for befolkningsutviklingen i Osloregionen indikerer at det årlige masseunderskuddet i Oslo vil vokse og at dette underskuddet i stor grad vil få konsekvenser for råstoffressursene i Akershus.

Antall søknader og enkeltsaker om bruk av overskuddsmasser på ulike måter er økende i Akershus-kommunene og tilgrensende kommuner. Håndtering av ulike masser er et komplekst fagfelt for tiltakshaver, grunneiere og offentlige myndigheter. Sakene skal ofte behandles etter en rekke ulike regelverk, fra massene oppstår, og til de er anvendt eller lagret. Slike søknader har tidligere ofte blitt behandlet som tiltak etter andre lovverk enn plan- og bygningsloven, for eksempel bakkeplanering, jordloven, flomvern, etc. Avveininger av viktige miljø- og samfunnshensyn kan mangle, og kvalitetskrav og vilkår blir dermed ikke alltid satt. Plan- og bygningslovens (PBL) krav til prosess og medvirkning er viktig for å få gode avveininger av ulike hensyn, også for lokalmiljø. Mange av utfyllingssakene er ikke i tråd med formålet i arealplan og burde vært behandlet, i det minste som dispensasjon, eller oftest som reguleringsplan, etter PBL. Videre er det et problem at fyllingstillatelsen svært ofte overskrides både i høyde, areal, volum og tid. Det er også tilfeller hvor det er inngått avtaler mellom entreprenør og grunneier, uten at områdets egnethet er vurdert på forhånd. Det er dessverre avdekket tilfeller der det

opprettes masseinntak og hensikten er å tjene penger, uten at det er et reelt behov for inntak av masser (svart økonomi). Ved disse inntakene kan det være mangelfull kontroll. Dette kan føre til at det inntas masser som medfører fare for forurensning. I flere byggeprosjekter skjer store masseforflytninger uten at det finnes planer for hvor massene kan disponeres på best mulig måte. Det økende antallet saker og søknader om inntak og lagring av ulike typer masser oppleves i dag som en belastning for kommuneadministrasjonen.

Det kommer tydelig fram at behovet for en plan som omhandler regionalt og nasjonalt viktige mineralressurser, samt en arealforvaltning som sikrer tilstrekkelig tilgang på arealer for inntak av masser, må ha en regional løsning. Ved hjelp av planen ønsker man å bidra til at det ikke oppstår et fremtidig masseunderskudd i Akershus, gjennom helhetlig planlegging og langsiktig forvaltning av alle typer byggemasser i regionen, inkludert råstoff for gjenbruk (avfallsminimering). Planen skal videre gi et viktig bidrag til at masseuttak, transport og inntak av masser i minst mulig grad belaster Akershus-befolkningen og miljøet. Dette gjelder helsebelastninger, som luftforurensning, støvplage og støy, og dessuten trafiksikkerhet, framkommelighet, vegslitasje, klimagassutslipp, forurensning, samfunnssikkerhet, jordvern og landskap. Regulerbare arealer for masseinntak og avklaring av langsiktig behov for deponikapasitet for forurensede masser er viktige problemområder som det er uttrykt sterkt ønske om at planen skal behandle.

1.3 Mål

Målet med regional plan for masseforvaltning i Akershus er å:

- A.** Sørge for størst mulig gjenbruksandel av gjenvinnbare masser
- B.** Sikre arealer for masseinntak, gjenvinning og lovlig deponering og stimulere til at all plassering av masser og deponering kun skal skje på sikkert og lovlig vis
- C.** Sikre ressurser (byggeråstoffer) og

uttaksområder for fremtidige behov i Akershus

- D.** Redusere miljø- og samfunnsbelastning (forurensning, også lokal forurensning) fra areal for masseinntak/massehåndtering og massetransport

Målene vil medføre en regional plan med følgende leveranse:

- a) Opprydning i den ugunstige behandlingen av overskuddsmasser:
 - Tilrettelegging for avfallsminimering, gjennom økt gjenbruk av masser og bygningsavfall.
 - Legge til rette for fremtidig matproduksjon og LNF-formål gjennom tydelige føringer og retningslinjer for gjenbruk av rene jordmasser til landbruksformål (sikre kvalitet og unngå fare for erosjon og avrenning).
 - Ved lagring og deponering av masser må samfunnssikkerheten ivaretas gjennom tydelige føringer for å sikre at grunnforhold blir grundig vurdert og ivaretatt. Kulturminner må sikres.
- b) Tydelige retningslinjer for arealbruk i kommunene i Akershus, knyttet til masseinntak av alle slag; mellomlagring/ sortering av masser, deponering av forurensede masser, ikke-forurensede masser og masseuttak. Retningslinjene vil også inkludere håndtering av masser som kan inneholde skadelige fremmede arter.
- c) Tydelige retningslinjer for anbefalte uttaksområder i Akershus, for å sikre verdifull ressurstilgang på byggeråstoff i et 50 års perspektiv
- d) Retningslinjer for anbefalte transportveier av masser gjennom Akershus - med formål å minimere transportbehovet og som gir minst mulig ulemper og kostnader for samfunn og miljø.

I tillegg:

- Oversikt over omforente begreper og definisjoner til bruk i planer, saksbehandling, dispensasjoner.
- Oversikt over ulike regelverk og krav til

behandling av ulike typer saker som omhandler masser.

- Veileder som beskriver hvordan ulike typer masser skal håndteres, (også forurensede masser i ulik skala), i henhold til gjeldende regelverk.
- Veileder for behandling av søknader i kommunene i Akershus som omhandler masser, med eksempler på rutiner for prosess, medvirkning og drift av arealer.
- Utvikle funksjonelle digitale plankart med anbefalt lokalisering av masseuttak, mellomlagring av masser, deponeringsområder og kortest mulig transport av masser.

2. Tema for planen og avgrensning av planarbeidet

I løpet av planprosessen er det framkommet ønsker om et langsiktig og forutsigbart perspektiv når det gjelder den regionale planens tidsaspekt. Spesielt har dette behovet blitt uttrykt fra mineralnæring og mineralressursforvaltning. Det er blitt foreslått et tidsperspektiv på både 50 100 og 300 år. De fleste kommuneplaner i Akershus rulleres ca. hvert fjerde år. I følge plan- og bygningsloven bør tidsperspektivet for en regional plan tilskrives realisme for planleggingen. Derfor ansees et 50-års perspektiv for planen å være et minimum.

2.1 Geografisk avgrensning - behov for interregionalt samarbeid

Det er i dag en utbredt transport- og masseforflytning over fylkes- og kommunegrensene. Lagring og deponering av overskuddsmasser fra Oslo og Akershus skjer i dag også i Østfold og Buskerud, trolig i noen grad også i Hedmark og Oppland. Buskerud leverer betydelige mengder grus til Oslo og til Bærum, dessuten noe pukk til vestfylket og Oslo. En del masser kommer også fra Østfold (spesielt grus) og fra Oppland. Næringen har uttrykt ønske om at det lages en plan som omfatter større områder, gjerne Akershus, Oslo og

Buskerud med tanke på framtidig sikret ressursutvinning.

Det er viktig å finne en avgrensning som sikrer at planen ikke blir mer omfattende enn nødvendig, men gir de føringer som kommunene i Akershus trenger for sin arealforvaltning. Utgangspunktet for den regionale planen for masser i Akershus, skal derfor være Akershus fylke. Likevel må planen ha et Oslo-perspektiv, og et samarbeid med Oslo kommune i planprosessen vil være helt avgjørende. Problemstillingene som legges fram i regional plan for masser i Akershus må unngåelig sees i sammenheng med ressurs- og deponi- situasjonen i våre nabofylker. Ved senere rullinger av planen, kan det vurderes om et plansamarbeid med flere fylker er aktuelt.

2.2 Framtidige behov for byggemasser i regionen

Grus og pukk med opphav fra Oslo-området kan ikke lenger betraktes som ubegrensede ressurser og forvaltningen av disse ressursene må ha et stort regionalt perspektiv, som gjerne har tilgreininger ut mot andre fylker. Åtte av de ti største sand- og grusforekomstene i Norge (rangert etter volum) ligger i, eller med nærhet til Oslo-området. Himtjern-pukk i Eidsvoll har en av Norges aller beste steinkvaliteter. Gardemoen ved Jessheim i Akershus er landets største sand- og grusforekomst. Forekomstene inneholder viktige byggeråstoffer og bør danne grunnlag for en langsiktig forvaltning i en regional plan.

Med utgangspunkt i gjeldende prognoser og befolkningsframskriving kan vi vente at det framtidige behovet for byggeråstoff (pukk og grus) i Oslo vil øke fra dagens 3 mill. tonn pr år til 4,2 mill. tonn pr år i 2040. I Akershus vil tilsvarende tall gi en økning fra 4,2 mill. tonn pr år til 6 mill. tonn pr år. Totalt vil dette bety et behov for mellom 220 millioner og 300 millioner tonn de neste 30 årene (NGU rapport 2012.009). Vi kan i framtiden vente behov for ulike masser til den økende byggeaktiviteten, samt behov for bedre infrastruktur. Høyere priser og arealverdi vil komme som følge av økende arealpress og arealkonflikter.

Konsekvensene vil også være større behov for forflytning av masser ved både uttak, transport, lagring og mellomlagring. Framkommelighet på veger vil bli en større utfordring, parallelt med kampen om arealene. Behov for kvalitetspukk og masser med spesifikke egenskaper forventes å øke. Samtidig vil det være sannsynlig at det i befolkningen vil bli en lavere toleranse for pukk- grus- og masseuttak, på grunn av fortetting (av areal) og en økende befolkning.

2.3 Gjenbruk av masser og bygningsavfall

Samtidig som det bør være et klart fokus på å minimere framtidige behov for byggeråstoffer pr. person, bør det også være et fokus på en bedre massebalanse i alle nye byggeprosjekter. Dette vil i mange tilfeller kunne redusere mengden overskuddsmasser. Samtidig må det være et mål å gjenbruke en større andel av overskuddsmassene. Gjenvinning av asfalt og betong er i dag fullt ut mulig og flere entreprenører har også spesialisert seg på gjenvinning av bygningsavfall. Myke masser som matjord, og andre naturlige jordmasser bør gjenbrukes – til riktig formål. Pukk er godt egnet til gjenbruk, men flere problemstillinger kommer opp når transporten blir lang og dyrere enn nytutvinning. For å øke andelen av gjenvinning kan det være hensiktsmessig å se nærmere på behov for arealer til mellomlagring/sortering av masser.

I følge bransjen vil det være mulig å oppnå en gjenbruksandel av masser opp til 50%, men det er under visse forutsetninger: tilgjengelige areal for mellomlagring, samt nærhet til markedet. Det må være store og langsiktige areal for lagring av masser, som gir trygghet i markedet. Krav til massekvalitet har en viktig innvirkning. Det er anbefalt at lagringssteder for gjenvinning av masser er lokalisert for eksempel langs europavei, for å skåne belastningene på det lokale vegnettet og av hensyn til folkehelse og trivsel. Eksisterende utvinningslokaliteter vil teoretisk kunne fungere som mottak for gjenbruksmasser (samlokalisering), til mellomlagring, eventuelt sortering og/eller foredling av masser. Mulighetene for dette bør utredes.

Gjenbruksmasser kan være egnet til samfunnsnyttige tiltak som for eksempel forbygninger, sikring mot steinsprang, skred og kvikkleire. Egnede masser kan brukes til veganlegg, støyvoller, langs skytebaner ol. og stiller i enkelte tilfeller ikke krav til kritiske kvaliteter. Potensialet for rensing av masser og gjenbruk av masser til samfunnsnyttige tiltak bør utredes.

2.4 Håndtering av masser og ulike arealer til massemtak

Regionen er preget av en omfattende vekst og mye byggevirksomhet. Det er store samferdselsprosjekter under utbygging, som gir store overskuddsmasser, og det er ingen grunn til å tro at denne virksomheten vil reduseres. En dreining mot en stadig større grad av fortetting og transformasjon av tidligere bebygde områder er med å øke behovet for arealer til deponering av de overskuddsmassene som ikke kan gjenbrukes. Det er et mål å unngå «bit for bit» regulering av massefyllinger, og en nærmest tilfeldig plassering av disse, slik det fungerer i dag. For de massene som ikke kan gjenbrukes må det finnes tilstrekkelig egnede deponiområder/arealer for massemtak. Slike arealer kan det være viktig å avklare i regional sammenheng, slik at det ikke blir så mange «nødløsninger» lokalt. Videre bør det lages gode retningslinjer som kommunene kan bruke for å utpeke arealer og sette vilkår i sitt område.

I den regionale planen kan det være aktuelt å vurdere behovet/kapasiteten for lagringssteder og permanente deponier for «spesielle typer masser». Det kan dreie seg om snødeponi, avfallsfyllinger, gateoppsop etc. Reaktive bergarter som alunskifer – er kun mulig å deponere på spesielle mottak, som Langøya, men Langøya må nå ansees som en begrenset ressurs. Utbygging av for eksempel Dovre-banen vil mest sannsynlig treffe på masser som inneholder alunskifer, og påvirke kapasiteten på Langøya. Behovet for spesielle mottak, som eksempelvis Langøya, ansees som stort. Det anbefales at behovet for mottak og deponier av spesielle typer masser utredes, og eventuelt tas inn i planen ved senere rullering.

2.5 Transportutfordringer og klimaeffekter

All byggevirksomhet medfører transport, og byggeaktivitet som berører Akershus vil vokse i årene framover. Denne transporten foregår hele året og påvirker utslipp til luft og vann, inkludert klimautslipp, trafikkssikkerhet, vegslitasje og framkommelighet. Både som regional myndighet, utviklingsaktør og vegeier har fylkeskommunen følgelig interesse av å minimere transport knyttet til byggeaktivitet – knyttet til uttak- og massedeposering. Her har vi felles interesse med private og offentlige utbyggere. Transportavstander påvirker økonomien i byggeprosjekter – jo lengre transport, desto høyere byggekostnader.

Fylkeskommunen har ambisjon om at Akershus skal være et klimapolitisk foregangsfylke, og har i Klima- og energiplan Akershus 2011-2014 et mål om å redusere klimautslipp fra transport med minst 20 prosent fram til 2030. I «Kyoto-perioden» (1990-2012) har utslippene fra transport økt betydelig i Akershus. De utgjør nå rundt 70 prosent av Akershus' klimautslipp, og plasserer for 2008 Akershus på toppen av den fylkesvise utslippsstatistikken når industri (inkl. olje og gassvirksomhet) holdes utenfor. Med forventningene om en stor befolkningsvekst i perioden fram til 2030, vil klimaplanens mål kreve en betydelig innsats innen transportsektoren i årene framover.

2.6 Folkehelse; støy, trafikkssikkerhet og forurensning til grunn, luft og vann

I vår region er det spesielt forhold rundt utslipp til luft, vann, miljøgifter og støy som har fått oppmerksomhet. Men fokus bør i større grad også rettes mot faren for erosjon ved all fylling av jordmasser, samt utslipp av suspendert stoff i vassdrag, som truer gyteplasser og akvatisk liv. Spredning av fremmede arter er et kjent problem. Foruten at dette utgjør en fare for naturmiljøet, kan slike utslipp også være en trussel mot folkehelsen. Omfanget av overskuddsmasser som fylles ut/deponeres og den manglende kontrollen med disse er omfattende. Ofte ligger uttaksområder og lagringsplasser for byggemasser, og masser

generelt, svært spredt. Kjøreavstandene gir et omfattende problem med støv og støy. Både omfanget av overskuddsmasser fra områder som kan være forurensset og utgraving av reaktive bergarter som alunskifer utgjør en forurensningsfare i regionen.

2.7 Hensynet til landskapsverdier

Kulturlandskap og kulturminner

Akershus har en rik forhistorie. Over hele fylket finnes spor etter mennesker som har bodd og utnyttet ressursene her før. Det er steinalderboplasser, rydningsrøys-er, fossile åkre, veifar, kullgroper, tjæremiler, fangstanlegg, bosetningsspor, helleristninger, gravrøyser og middelalderkirker m.m. De fleste av disse er fredet ved lov, og den automatiske fredningen gjelder alle kjente og ukjente kulturminner eldre enn 1536. Det er kun en liten andel av de arkeologiske kulturminnene som er registrerte til nå. Det innebærer at det må utvises stor 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. Så fremt tiltak som lagringssteder for masser, deponier, masseuttak og liknende blir varslet eller omsøkt på riktig måte, kan kulturminnemyndigheten/ fylkeskommunen avklare om planene kommer i konflikt med fredete eller verneverdige kulturminner, eller virke negativt inn på et verdifullt kulturlandskap. Imidlertid er det mange tilfeller hvor varsling ikke har skjedd. Stor mangel på regulerte massemtak og deponiplasser bidrar til en utbredt ulovlig virksomhet, som kan registreres i hele Akershus. Fyllplasser med masser og deponier som ikke blir varslet kulturminnemyndigheten, kan gjøre uopprettelig skade på kulturarven og kulturlandskapet og må anses som kulturminnekriminalitet.

Jordvern og matproduksjon

Akershus er landets største kornfylke, med ca. en femtedel av landets kornareal.

Også i Akershus er det en del tilfeller der grun-

neiere/bønder har inngått avtale med entreprenør/ utbygger om å motta eksterne masser, der formålet har vært å forbedre jordbruksarealets arrondering, hellingsforhold, dybde og matjordkvalitet. Grunneier kan risikere at arealet ikke ferdigstilles og får en stor kostnad med å tilbakeføre arealet til jordbruksformål dersom entreprenøren har gått konkurs eller ikke holder avtalen. En slik privatrettslig avtale mellom bonde og utbygger/entreprenør ivaretar heller ikke nasjonale, regionale og lokale interesser knyttet til arealene. Det er også tilfeller hvor dokumentasjon av hva disse eksterne massene inneholder har vært mangelfull.

Det er en aktuell problemstilling å be overordnede myndigheter om å vurdere helserisikoen og grenseverdiene ved tilførsel av eksterne masser, samt faren for utlekking til drikkevann

og jordsmonn. Bedre krav bør stilles til eksterne massers egnethet for dyrking.

Naturmiljø og sårbare naturtyper

Ravinedaler er vurdert som sårbare naturtype (VU) i Nasjonal skala av Norsk rødliste. De finnes i tre typer av miljøer i Norge, der ravinedaler i marin leire under marin grense fra siste istid er den viktigste. I nasjonal sammenheng har Akershus et viktig ansvar, fordi en stor del av utbredelsen finnes her, og spesielt på Romerike. Den store reduksjonen i areal av ravinedaler er knyttet spesielt til årene 1960-2000, med utbredt bakkeplanering i jordbruket. Pågående reduksjon av denne naturtypen skyldes veibygging og bakkeplanering, bruk av raviner som fyllplass, samt i forbindelse med sikring mot skred og etablering av dammer i jordbruket.



3. Prosess og medvirkning

Det vil bli lagt stor vekt på å sikre kunnskap, bred medvirkning og politisk forankring gjennom den regionale planprosessen. Regionrådene vil være viktige arenaer for informasjonsutveksling og politisk forankring. Det vil bli arrangert seminar som er tilpasset både interesserte, administrasjon og politikere, for å sikre et felles kunnskapsgrunnlag. Det legges opp til dialogmøter og opprettelse av arbeidsgrupper fra referansegruppen, for å diskutere konkrete faglige problemstillinger. Sentrale beslutninger underveis i planprosessen vil forankres i referansegruppen og til slutt i fylkesutvalget. Det legges opp til en omfattende høringsrunde i forkant av den formelle sluttbehandlingen av forslaget til regional plan.

3.1 Organisering av planarbeidet

Arbeidet med planen organiseres gjennom opprettelse av grupper vist i tabell 1.

Politisk forankring

Fylkesutvalget eier planprosessen og vedtar forslag til planprogram, endelig planprogram, høringsforslag til plan og innstiller til endelig vedtatt plan overfor fylkestinget. Sentrale problemstillinger underveis forelegges fylkesutvalget til beslutning. Regionrådene benyttes som arena for dialog med politisk nivå i kommunene.

3.1.1 Styringsgruppe

Styringsgruppen ledes av fylkesrådmannen, (eller den han velger å delegerer til,) samt en rådmann fra hver av delregionene.

Styringsgruppen har ansvar for at den regionale planens framdrift og gjennomføring er i tråd med planprogrammet og skal sikre nødvendig politisk forankring av planarbeidet.

Fylkesrådmannen legger forslag til regional plan frem til politisk behandling etter vedtak i styringsgruppa.

3.1.2 Sekretariat

Fylkeskommunens avdeling for plan, næring og miljø vil ha sekretariatsfunksjonen med egen prosjektleder.

3.1.3 Administrativ prosjektgruppe

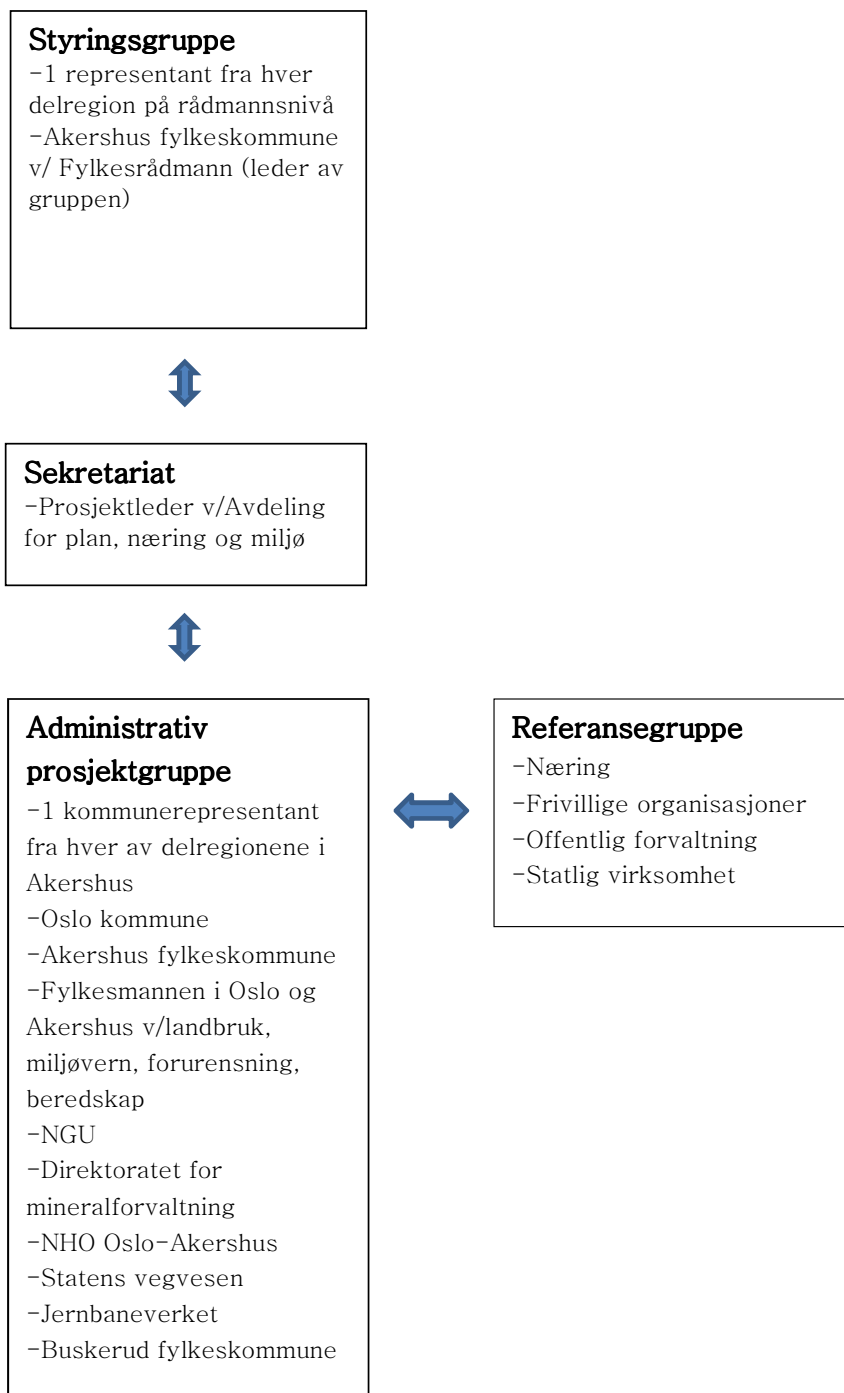
Det faglige planarbeidet vil bli koordinert av en administrativ prosjektgruppe, ledet av prosjektleder, som også er ansvarlig for kvaliteten på det faglige underlaget i planen. Prosjektgruppen består av representanter fra fylkeskommune, fylkesmann, kommuneregionene, forvaltning og næring. Gruppen bearbeider innspill og utarbeider forslag til regional plan.

Fylkeskommunen deltar med representanter fra fagområdene plan, miljø, kulturminne, folkehelse og samferdsel.

3.1.4 Referansegruppe

Referansegruppen vil bestå av representanter fra ulike regionale interesser. Den skal kunne dekke et stort spenn av interesser med en regional tilnærming. Næring, frivillige organisasjoner, offentlig forvaltning og statlig virksomhet vil bli representert. Gruppen skal fungere rådgivende og bistå den administrative prosjektgruppen med faglige innspill og vurderinger. Referansegruppen vil involveres i felles-seminarer og møter hvor tverrfaglighet er et viktig moment. Det vil også bli aktuelt å etablere arbeidsgrupper med representanter fra referansegruppen, for å bistå administrativ prosjektgruppe med konkrete faglige problemstillinger og innspill. Kunnskapsinstitusjoner vil kunne bli invitert inn med innspill og ideer. Forslag til medlemmer for referansegruppen er opplistet i Vedlegg 1.

Tabell 1. Organisering av planarbeidet.



3.1.5 Felles seminarer/Regionale dialogmøter

For å sikre en felles kunnskapsplattform vil det bli arrangert felles seminarer om masseforvaltning i Akershus; optimalisering av masser som kan gjenvinnes, ressursituasjonen, klimautfordringene knyttet til massehåndtering, transportveier, lagring og deponering av masser er aktuelle tema. Andre fylkeskommuner med erfaring fra regionale masseforvaltningsplaner inviteres til å presentere sine erfaringer. Her vil det bli mulighet for både administrativ og politisk deltakelse.

3.2 Medvirkning og formidling

Den regionale planen for masseforvaltning i Akershus skal danne et utgangspunkt for dialog og samarbeid mellom kommune, stat og fylkeskommune. Planen skal inneholde helhetlige strategier som viser et regionalt perspektiv for mange tiår framover, bidra til koordinering, rolledeling og samordning mellom aktører på lokalt og regionalt nivå i fylket. Underveis skal utforming, organisering og prosess av den regionale planen avstemmes mot arbeidet med regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, (mer utfyllende under punkt 4.3.2).

Det er av stor betydning at kommuner, statlige myndigheter, organisasjoner og lokale interessenter får et eierforhold og ønske om medvirkning til både planprosess og det endelige plandokumentet. En aktuell mulighet er å bruke eksisterende møteareaer som regionalt planforum, for drøfting av enkelte deler av planen. Det er viktig at den regionale planen oppleves som funksjonell, praktisk anvendelig og kan brukes som et nyttig verktøy i kommunenes ressurs- og arealplanlegging. Derfor har fylkeskommunen satset på bred medvirkning i en tidlig fase, helt fra planprogrammets oppstart. Kvaliteten på involveringen i selve planprosessen ansees som like viktig som kvaliteten på det endelige

regionale plandokumentet.

3.2.1 Involvering av næringslivet

En regional plan for masseforvaltning i Akershus, vil komme til å berøre nabofylkene og kommunene i større og mindre grad. Relevante regionale bransjeorganisasjoner og entreprenører vil derfor bli trukket inn i planarbeidet i en tidlig fase. For å øke næringslivets medvirkning i planprosessen kan det være aktuelt å opprette egne ad hoc-arbeidsgrupper for å kunne gå i detalj med konkrete problemstillinger.

3.2.2 Offentlig medvirkning og formidling

Det vil bli satt fokus på at berørte myndigheter, etater, næringsinteresser og ideelle foreninger blir tidlig involvert i beslutningsprosessen, gjennom organiseringen av planarbeidet og gjennom en jevnlig møtefrekvens. Den mest aktive møteperioden for de involverte gruppene vil være fra november 2013 til og med juni 2014. Det legges videre opp til bred offentlig annonsering av høringsperioden (september/oktober 2014), gjennom lokale, regionale aviser, kommunale og fylkeskommunale nettsider – også utenfor Akershus fylke.

Aktiviteter rettet mot allmennheten:

- Fagseminarer som retter seg mot et bredt publikum, både ideelle organisasjoner, interesserte, politikere og administrasjon i kommunene.
- Jevnlige møter referansegruppe og arbeidsgrupper.
- Informasjon på fylkeskommunens hjemmeside med nyheter om planarbeidet, utredninger, analyser og møtepapirer tilgjengelige for allmennheten.

Aktiviteter rettet mot kommune, fylke og regional stat:

- Fagseminarer som nevnt over.
- Jevnlig møtevirksomhet i: styringsgruppe, administrativ prosjektgruppe, referansegruppe og arbeidsgrupper.
- Løpende dialog og orienteringer i regionrådene i Akershus.
- Dialogmøter og bruk av regionalt planforum.

3.3 Fremdriftsplan

Oppstart av arbeidet med regional plan for masseforvaltning ved Akershus fylkeskommune, ble politisk behandlet med vedtak 06.06.12. Fylkesutvalget vedtok 29.04.13 at forslag til planprogram legges ut på høring og at varsel om planoppstart kunngjøres. Forslag til endelig vedtatt planprogram legges fram til politisk behandling i Fylkesutvalget senest 11. november 2013, se tabell 2. Oppstart av de faglige utredningene skjer mens planprogrammet er ute til offentlig ettersyn. Arbeidet med den regionale planen er planlagt fra høst 2013/ vinter 2014, med minimum 10 ukers høring i september/oktober og endelig vedtak i innestående planperiode. Endelig virksom plan vil foreligge første kvartal 2015.

Et handlingsprogram vil utarbeides i henhold til PBL § 8-1. Det vil legges fram forslag til at handlingsprogrammet utarbeides som et selvstendig dokument, men parallelt med arbeidet med regional plan. Planprosessen vil da kunne benyttes i samme periode til begge formål og operativt handlingsprogram vil være klart i 2015, etter endelig vedtak av regional plan.

Fremdriftsplan	2012	2013					2014				2015
Oppgave	Kv2	mai-aug	sept	okt	nov	des	Kv1	Kv2	Kv3	Kv4	Kv1
Oppstart reg. plan pol. vedtak	6. juni										
Vedtak planprogram FU					11.						
Fase 1 Utredningsfase											
Utredningsfase for regional plan											
Aktivering adm. prosjektgruppe											
Aktivering styringsgruppe											
Utarbeide handlingsprogram											
Fase 2 Diskusjonsfase											
Felles seminar masseforvaltning											
Møter adm. prosjektgruppe											
Møter ref. gruppe, arbeids grupper											
Møter styringsgruppe											
Politisk forankring i kommunene											
Fase 3 Konklusjonsfase											
Utforming regional plan											
Vedtak om høring regional plan HU/FU											
Regional plan på høring											
Gjennomgang innspill, bearbeiding											
Vedtak regional plan HU/FU											
Vedtak regional plan Fylkesting											

Tabell 2. Tabellen viser en stipulert minimumstid for en realistisk framdrift. Men mange faktorer kan føre til en vesentlig forlengelse av prosessen. Slike faktorer kan være innhenting og systematisering av viktige data, utfordringer med sammenfallende møtetidspunkt for gruppemøter, politiske innspill og andre høringsinnspill, som vil kunne føre til en ny høringsrunde.



4. Rammer for planarbeidet og plankonsekvenser

4.1 Eksisterende planer og føringer

4.1.1 Nasjonale rammer

Hvert fjerde år fastsettes nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. På regionalt nivå skal planlegging skje innenfor rammene av nasjonal politikk, og være et effektivt verktøy for samordning mellom sektorer og forvaltningsnivå. I veilederen (T-1497) av 24. juni 2011, forventer regjeringen at den regionale planleggingen synliggjør mineralressurser av nasjonal og regional betydning, slik at disse kan ivaretas på en måte som ikke er til hinder for framtidig verdiskaping.

Den statlige planretningslinjen for klima- og energiplanlegging i kommunene, anviser at fylkeskommunen skal innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser i kommuneplanleggingen. Fylkeskommunen kan gjennom regional plan for masseforvaltning i Akershus, stimulere til bruk av transportveier for masseforflytning i fylket som sikrer at man tar større miljøhensyn og som er mer energieffektive enn dagens situasjon.

4.1.2 Regionale og lokale rammebetingelser

I regional planstrategi for Akershus 2011 – 2012, samt i revidert planstrategi 2013 – 2016, er behovet for en regional masseforvaltningsplan avdekket og forankret. I strategien er formål for planen beskrevet som: «økt gjenbruk, kontroll med deponering og reduserte klimagassutslipp». I tillegg er det kommet anbefalinger fra forvaltningen om at temaet **byggeråstoff** bør innarbeides som en del av den fylkeskommunale planstrategien, jf. Pbl. § 71.

Regional plan skal utarbeides i samsvar med plan- og bygningslovens kapittel 8. Den skal legges til grunn og være retningsgivende for

regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Rettslig bindende arealbruk for områdene blir først fastlagt gjennom vedtak av kommuneplaner i den enkelte kommunen.

Oslo bystyre og Akershus fylkesting vedtok i mars 2012 planstrategi og planprogram for Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Selve den regionale planen for areal og transport skal vise by- og transportstrukturen i Oslo og Akershus fram mot 2030, med et perspektiv fram mot 2050, og er ventet å være ferdig våren 2014.

Planen skal ligge til grunn for kommunenes arealplanlegging, fylkeskommunale planer og prioriteringer og statlig sektorplanlegging innen areal og transport. Regional plan for areal og transport vil gi føringer for arbeidet med regional plan for masseforvaltning i Akershus. Den vil videre gi retningslinjer for hvordan arealplanlegging i Akershus-kommunene bør håndteres, sett i sammenheng med for eksempel behovet for nye arealer til ressursutvinning eller massedeponering i fremtiden. Det betyr at en utpeking av nye arealer til masseforvaltningsformål kan bli helt reelle først etter at regional plan for areal og transport er endelig vedtatt.

4.1.3 Regional planbestemmelse

I plan- og bygningslovens § 8-5 står det om regional planbestemmelse:

Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser.

Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.

Forslag om regional planbestemmelse skal

utarbeides og behandles i samsvar med reglene i §§ 8-3 og 8-4, og kan fremmes i forbindelse med utarbeiding av en regional plan. Regional planmyndighet kan, etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner, forlenge forbudet med fem år av gangen.

Samtykke til å iverksette tiltak som omfattes av regional planbestemmelse kan gis av regional planmyndighet etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner.

Til regionale planer som gir retningslinjer for arealbruk er det mulig å vedta en regional planbestemmelse, for å sikre at det ikke foretas arealbruksendringer som er i strid med planens retningslinjer. Den endelige regionale planen for masseforvaltning i Akershus vil gi retningslinjer for hvordan arealplanlegging bør følges opp videre i kommunene. Den vil få følger for kommunale planstrategier, kommuneplaner og videre reguleringsplaner.

Arealretningslinjer på regionalt nivå blir imidlertid sjelden så presise at det er naturlig å bruke virkemidler tilsvarende kommuneplanbestemmelsene. En regional plan med retningslinjer for arealbruk vil fortsatt ha den virkning overfor kommunal planlegging at den skal legges til grunn for kommunal planlegging og kunne gi grunnlag for innsigelse til kommunale planer.

Det vil i selve regional plan for masseforvaltning i Akershus bli vurdert om det er nødvendig å ta i bruk overnevnte verktøy fra planmyndigheten ved å innføre «regionale planbestemmelser», gitt i plan- og bygningslovens § 8-5.

4.1.4 Plankart

Det skal utvikles digitale plankart over fylket, regionene og spesielle områder. Behovet for egne temakart vil bli vurdert under arbeidet med selve planen.

4.1.5 Planen vil berøre følgende regelverk

- Folkehelseloven
- Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften)
- Forskrift om konsekvensutredninger
- Forurensningsloven,
- Forurensningsforskriften
- Friluftsløven
- Jordloven med forskrifter (forskrift om miljøplan i jordbruket, forskrift om produksjonsstilskudd i landbruket m.fl.)
- Kulturminneloven
- Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven)
- Matloven med forskrifter (forskrift om floghavre, forskrift om gjødselsvarer av organisk opphav)
- Markaloven
- Meld. St. nr. 9 (2011-2012) Landbruks og matpolitikken
- Mineralloven
- Naturmangfoldloven
- Plan- og bygningsloven med forskrifter
- Skogbruksloven
- Vannressursloven
- Vannforskriften
- Vegtrafikkloven
- Vegloven

Listen er ikke uttømmende.

Sentrale myndigheter og etater for arbeidet med regional plan er opplistet i **Vedlegg 2.**

5. Utredningsbehov

5.1 Kunnskapsgrunnlaget

Det finnes pr. i dag mye dokumentasjon om ressursituasjonen av byggeråstoff i Akershus fylke. Imidlertid finnes det lite dokumentasjon og kartlegging som gjelder arealer for ulike masseinntak i kommunene. Eksisterende utredninger for Akershus og Oslo finnes i **Vedlegg 3**.

5.1.1 Erfaring fra relevante planprosesser i andre fylker

Det er kun Rogaland fylkeskommune som har utarbeidet en egen regional plan for byggeråstoff; «fylkesdelplan for byggeråstoffer på Jæren», vedtatt av fylkestinget 12.12.2006 og godkjent av Miljøverndepartementet i 2008. Deponi-problematikken er imidlertid ikke tatt inn i denne planen, men skal ved første rullering bli integrert, sammen med en strategi for økende bruk av gjenvinnbare masser. En liste over relevante planprosesser i andre fylker, tilknyttet byggeråstoffer og ressursforvaltning finnes i **Vedlegg 4**.

5.2 Kartleggings- og utredningsbehovet

5.2.1 Kartlegging og utredning

Det vil være en målsetting at kunnskapsgrunnlaget for den regionale planen skal være så utfyllende og oppdatert som mulig. Når det gjelder kartlegging av byggeråstoff, grus- og pukk ressursene i fylket, så er mye allerede godt kartlagt. Kjente forekomster med særlig god kvalitet som byggeråstoff, er i flere tilfeller lokalisert innenfor markagrensen og er vernet mot utvinning. Potensielle nye forekomster langs markagrensen og randsonen rundt Oslo er imidlertid ikke kartlagt. Det finnes i Oslo og Akershus helt karakter-

istiske, nasjonalt viktige pukkforekomster, og fagekspertisen har gitt anbefalinger om at kartlegging langs randsonen til Oslo i kommunene Nittedal, Jevnaker og Ringerike bør iverksettes.

Kartlegging av grus- og pukkeeksporten i Oslo og Akershus foreligger (NGU-rapport 2012.009). En vurdering av optimale transportveier/materialstrømmer for denne masseforflytningen, med hensyn til å minimere miljøbelastningene lokalt og regionalt, finnes imidlertid ikke.

Formålet med planens målsetting om å stimulere til at all plassering av masser og deponering kun skal skje på sikkert og lovlig vis, er blant annet å redusere omfanget av useriøs virksomhet i forbindelse med masseforvaltningen. Det bør legges til rette for en sunn konkurranse, som sikrer de seriøse aktørene i markedet.

Oversikt over behov for relevant kartlegging og utredning for regional plan for masseforvaltning i Akershus finnes i **Vedlegg 5**. Det er lagt opp til to alternativer til tema for kartlegging og utredning, A og B. Alternativ A er prioritert og bør gjøres i en tidlig fase av planarbeidet, på bakgrunn av målsettingene den regionale planen skal løse. Det er også anbefalt å utrede alternativene merket B, men det kan vurderes om disse kan vente til f.eks. neste rullering av planen.

5.2.2 Behov for konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven

En regional plan for masseforvaltning i Akershus vil gi føringer/retningslinjer for fremtidig arealplanlegging i kommunene og vil få vesentlige virkninger for miljø og samfunn (jf. plan- og bygningslovens § 4-2). Derfor vil planen og planbeskrivelsen omfattes av kravet om konsekvensutredning (KU) på et regionalt og overordnet nivå, med forskrift om konsekvensutredninger (jf. forskriftens kap. II, § 2 a og § 4, vedlegg II). Det gjelder spesielt i forhold til forslag om båndlegging av areal at KU stilles som krav.

Det er ikke fastsatt en mal for konsekvensutredninger på regionalt nivå. I planprogrammet for regional masseforvaltningsplan i Akershus er det derfor valgt å tilpasse behovet for konsekvensutredning etter en modell som ble utviklet i 2006 av Rogaland fylkeskommune, i forbindelse med Fylkesdelplan for byggeråstoffer på Jæren. Dette vil innebære at KU blir en integrert del av planen, som også vil inneholde informasjon om anbefalt arealdisponering i Akershus. KU-tema som berøres vil bli sett i sammenheng med potensielle nye arealer for masseinntak, herunder lagringssteder for masser, deponier- og potensielle nye masseutvinnings- lokaliteter.

Tema for konsekvensutredning (KU):

Flere av forskriftens KU-tema er ikke relevante for denne regionale planen, da de er mer på detaljnivå og tilpasset kommuneplan eller reguleringsplan. Vurdering av samfunnsikkerhet, risiko og sårbarhet (ROS), samt LNF-områder vil inngå som en del av KU. Tema-områdene som er vurdert i planen vil ha relevans med hensyn til strategier for framtidig arealbruk i kommunene. Temaene omfatter:

- bebyggelse - hensynssoner (boliger, industri, mm.)
- biologisk mangfold (dyr- og planteliv, hindre spredning av skadelige fremmede arter)
- forurensning (jordbunn, vassdrag, vannuttak, grunnvann, luft, støy)
- folkehelse
- friluftsliv
- geoteknikk og trafiksikkerhet
- grunnforhold og risiko for kvikkleirskred
- kulturminner (automatisk freda kulturminner, nyere kulturminner)

- landbruk og sikring av jordressurser (jordvern)
- landskap
- naturområder (inngrepsfrie områder, marka, vernede områder generelt, naturmangfoldloven, plan- og bygningsloven)
- transport (energiforbruk og klimagassutslipp)
- utvalgte kulturlandskap

Kommuneplaner i kjølvannet av en regional plan fritas ikke for krav om KU, men senere utredninger på kommuneplannivå vil kunne bygge på utredningene som legges til grunn for denne planen. Detaljerte utredninger vil høre hjemme på kommuneplan- og reguleringsplannivå.

Metoder for konsekvensutredning

Bakgrunnen for arbeidet med regional plan for masseforvaltning er mål om best mulig egnet gjenbruk av masser, den vanskelige situasjonen med å finne egnede arealer for masseinntak, og prognoser som tilsier at det vil bli en merkbar ressursknapphet for byggeråstoffer i tiden som kommer.

Metodebruken for utredninger av konsekvenser må tilpasses målene for den regionale planen og være på et overordnet nivå, slik at de vesentlige konsekvensene av ulike valg kommer frem. Dette gjelder også «0-alternativet», valget om ikke å gjøre noe og la dagens utvikling få fortsette. Konsekvensutredninger på et overordnet plannivå som dette, må fokusere på de kvalitative, så vel som kvantitative vurderinger og beskrivelser av virkningene av de valg som tas i planen. Det er den helhetlige, regionale vurderingen for masseforvaltning i Akershus – sett i sammenheng med andre fylker og kommuner – som til slutt må veie tyngst.



6. Oppfølging av planen

6.1 Interregionalt tilsyn

Under arbeidet med planprosessen og handlingsprogrammet, vil det bli vurdert om det kan være hensiktsmessig å opprette et interregionalt tilsyn, som kan gi rådgivning og bistand til kommunene i Akershus, spesielt om massehåndtering, lagring og i deponeringsaker.

Vedlegg 1

Aktuelle representanter for referansegruppen

- AF-gruppen
- Akershus og Østfold grunneierlag
- Avfallsforum
- Avfallsbransjen via de interkommunale avfallsselskapene
- AvfallNorge
- BA gjenvinning NHO Oslo-Akershus
- Bondelagene
- BNL (Byggenæringens landsforening)
- Feiring bruk
- FMOA (Fylkesmannen i Oslo og Akershus ved seksjon for forurensning, seksjon for naturforvaltning, landbruksavdelingen, avdeling for beredskap)
- FNF (forum for natur og friluftsliv)
- Fortidsminneforeningen NGI (Norges geotekniske institutt)/konsulentfirma med kompetanse på grunnforhold, avrenning, naturfare
- Jernbaneverket
- Kommunenes landbruksrepresentant (evt. Regionkontor landbruk)
- Landbruksutvikling AS
- Landskapsarkitekter
- Lindum AS
- Løvenskiold-Vækerø AS
- MEF (Maskinentreprenørenes forbund, div. entreprenør firma som er relevant i Akershus)
- Miljødirektoratet (tidl. KLIF, Klima- og forurensningsdirektoratet)
- Miljøringen
- Naturvernforbundet
- Norsk Bergindustri (v/Franzefoss Pukk og Svelviksand)
- NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat)
- Oslofjordens friluftsråd
- Politiet v/ Økokrim
- SABIMA (samarbeidsrådet for biologisk mangfold)
- Skogeierlandslag
- Statens vegvesen, region Øst
- Statsbygg
- Statskog SF
- SNO (Statens naturoppsyn)
- Transportsektoren (for masser) og entreprenørene
- Trygg trafikk
- Viken skog BA

Vedlegg 2

Sentrale myndigheter og etater for arbeidet med regional plan:

Kommunen er lokal myndighet for arealdisponeringen i egen kommune og er ansvarlig for behandling av kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommunene er også myndighet innen miljø, forurensning og landbruk mm.

Fylkeskommunen er regional planmyndighet og skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver. Fylkestinget skal det første året i valgperioden behandle og vedta den regionale planstrategien. Fylkestinget har videre ansvar for at regionale planer som er angitt i planstrategien blir utarbeidet og vedtatt.

Fylkesmannen har sammen med Miljødirektoratet (tidl. KLIF) ansvar for å følge opp saker med tilknytning til forurensningsforskriften. Fylkesmann og fylkeskommune skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter nevnte regelverk, og at statlige og regionale interesser er ivaretatt.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) er statens sentrale fagetat for forvaltning og utnyttelse av mineralske ressurser. Planprogram og planer som omfatter mineraluttak, evt. planer som kan berøre mineralforekomster skal sendes på høring til DMF.

Norges geologiske undersøkelse (NGU) er landets sentrale institusjon for kunnskap om berggrunn, mineralressurser, løsmasser og grunnvann. Hovedoppgavene er å samle, bearbeide og formidle kunnskap om de fysiske, kjemiske og mineralogiske egenskapene til landets berggrunn, løsmasser og grunnvann. NGU skal bidra til oppdaterte og funksjonelle nasjonale databaser og kartverk om geologi, forskning og metodeutvikling, samt rådgivning

Vedlegg 3

Eksisterende utredninger relevante for Akershus og Oslo

- Håndtering av farlig byggavfall i kommunene:
<http://www2.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=5029&amid=3605378>
- Kommunen som miljøvernmyndighet:
<http://www2.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=4790&amid=3594043>
- Grus- og pukk- og steintippdatabasen – NGU – elektronisk database:
<http://www.ngu.no/no/hm/Kart-og-data/Grus--og-pukkdatabasen---faktasok/>
- Mineralressurser i Norge 2012, Mineralstatistikk og bergindustriberegning.
Publ. nr. 1/ 2013. NGU og Direktoratet for mineralforvaltning.
- Flytting av oppdyrket jordsmonn for reetablering av jordbruksarealer.
Bioforsk Rapport Vol. 7, nr. 181 2012.
- Byggeråstoff i en regional sammenheng.
Asplan viak for Akershus fylkeskommune. Tenhold, H. 13.09.2010.
- Geologi i Oslo-regionen (GEOS-Programmet) 2003-2009. NGU. Info nr. 1 – 2009.
- Ressursutfordringer for byggeråstoffene pukk og grus i Oslo og Akershus 2010.
Libach, L. R. - 2012.009.
- Kommuneundersøkelsen 2008:
<http://www2.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=4790&amid=2802919>
- Løsmassekart for Oslofeltet, NGU løsmassedatabase 08.12.2008.
- Ulovlige avfallsfyllinger i kommunene. Fylkesmannen i Oslo og Akershus.
Notat til SFT av 18.02.2008. Ref. 2008/1133.
- Grus- og pukkressurser i Oslo, Asker, Bærum, Gjerdrum, Lørenskog, Nittedal, Rælingen og Skedsmo kommune. Grunnlagsdata for planlegging og forvaltning Oslo og Akershus fylke. Wolden, K. - 2008.014
- Grus- og pukkressurser i Eidsvoll, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker kommune. Grunnlagsdata for planlegging og forvaltning Oslo og Akershus fylke. Wolden, K. - 2008.015
- Grus- og pukkressurser i Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby og Ås kommune. Grunnlagsmateriale for planlegging og forvaltning Oslo og Akershus fylke. Wolden, K. - 2008.016
- Grus- og pukkressurser i Aurskog-Høland, Fet og Sørum kommune. Grunnlagsdata for planlegging og forvaltning Oslo og Akershus fylke. Wolden, K. - 2008.017
- Utredning om sand, grus og pukk for arealplanlegging Ullensaker kommune.
Wolden, K. 19.6.2007
- Forvaltning av byggeråstoffer i Akershus, NGU – Knut Wolden 2007
- Undersøkelse av sand- og grusressursene på Gardermoen, Ullensaker kommune.
Wolden, K. - 2002.030
- Ressursregnskap for sand, grus og pukk for Romerike.
Wolden, K., Hansen, H. J., Mattig, U. 1986 - 1987 - 87.118

Vedlegg 4

Erfaring fra relevante planprosesser i andre fylker

- Pukk og grus i Trondheimsregionen – retningslinjer, Del 1 og 2 (grunnlagsmateriale, retningslinjer, handlingsvalg og strategier), Sør-Trøndelag fylkeskommune 27.9.2006.
- Fylkesdelplan for byggeråstoffer på Jæren. Rogaland fylkeskommune. Plan vedtatt av fylkestinget 12.12.2006. Godkjent av Miljøverndepartementet 23.4.2008.
- Håndtering av entreprenørmasser på Jæren – notat utarbeidet av faggruppe med rep. fra kommunene på Jæren, Rogaland fylkeskommune, IVAR, IKS, MEF og Fylkesmannen i Rogaland. Politisk behandlet av Randaberg kommune 23.8.2012.
- Regional plan for byggeråstoff i Ryfylke. Rogaland fylkeskommune. Plan vedtatt av fylkestinget 26.2.2013.
- Strategiplan 2013 – 2016 Regiongeologen. Geologiske samarbeidsprogram, Buskerud, Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Vedlegg 5

Kartleggingsbehov: A: alternativ A og B: alternativ B

- **A:** Kartlegging av eksisterende masseutfyllinger/deponier/arealer for masseuttak i kommunene.
- **A:** Kartlegging av nasjonalt og regionalt viktige pukkforekomster i randssonen til Oslo øst (Akershus og Oppland).
- **A:** Kartlegging av båndleggingsgrad og nedbygging – arealenes begrensninger pr. i dag
- **A:** Kartlegge mottakskapasiteten for forurensede masser og vurdere om denne er tilstrekkelig ut fra dagens og framtidens behov. Dersom mottakskapasiteten for forurensede masser er begrenset; gi en vurdering av hvilke typer masser mottakene skal prioritere å ta imot, og hvilke typer masser som kan være aktuelle for gjenbruk.

Utredningsbehov:

- **A:** Lage en oversikt over omforente relevante begreper og definisjoner tilknyttet tema masseforvaltning
- **A:** Lage en oversikt over hvordan ulike typer masser skal håndteres, (også forurensede masser i ulik skala), i henhold til gjeldende regelverk.
- **A:** Utrede hvordan de seriøse aktørene innen næringen som er tilknyttet masseforvaltning kan sikres, slik at en sunn konkurranse blir reell.
- **A:** Vurdering av landskapets grunnforhold, inkl. faren for kvikkleireskred og påvirkning av grunnen ved masseforflytning.

Gjenbruk av masser

- **A:** Utrede behovet og potensiale for gjenbruk av masser (også overskuddsmasse) – se på massebalanse. Hva må til for å maksimere gjenbruksprosenten og hva er konsekvensene for kommunene? Karakterisering av gjenbruksmasser. Kvalitetskrav til massene. Utrede hvorfor det eksisterer skepsis i markedet og muligheter til økt bruk av gjenbruksmasser.
- **A:** Hvordan håndtere overskuddsmasser i større grad lokalt? Hvordan minimere forbruket av masser pr. person – potensialet for redusert bruk. Se på samfunnsnyttige prosjekter (sikringstiltak, støyvoller ol.) i kombinasjon med bruk av overskuddsmasser/stein – i noen tilfeller kan lett forurensede masser også brukes (ifb.vei-anlegg).
- **B:** Utrede behovet for rassikring, stabilisering, steinsprang. Bruk av overskuddsmasse til sikring.
- **A:** Utrede ressursutviklingen (evt. knapphetsrisikoen) av masser og Akershus-kommunenes framtidige behov med et 50-års perspektiv (angis i mill. tonn og hva slags type masser) – NB! sett i sammenheng med befolknings-framskrivningen. Se også på kritiske massekvaliteter – «hva er godt nok til hva»? Hvordan utnytte viktige ressurser maksimalt? Gjennomgang av eksisterende tallgrunnlag.
- **A:** Hva er potensialet for at utvinningsprodusenter kan ta imot ureine masser og rense de? (foredlingsmuligheter, fraksjonering?)

- **A:** Utrede behovet for mellomlagring og mulighetene for å la slike arealer samtidig være lokaliteter for gjenbruk/foredling.
- **B:** Innovative løsninger på mellomlagringsutfordringene og gjenbruk av masser.
- **A:** Utrede potensial for bruk i LNF-områder med forslag til bestemmelser og vilkår for tilbakeføring til LNF-formål etter endt oppfylling, herunder etablering av nye jordbruksareal på for eksempel eksisterende skoggrunn og tidligere deponi og masseuttaksområder.
- **A:** Vurdere kriterier, bestemmelser og vilkår for bruk av masser til forbedring av jordbruksarealer, arronderings- og jordforbedringstiltak.

Deponier og andre arealer for massemtottak

- **A:** Oversikt over behovet for nye deponier og andre arealer for massemtottak i kommunene.
- **A:** Utrede potensielle arealer i kommunene egnet for nye deponier og andre arealer for massemtottak og mellomlagring (i et 50- års perspektiv), med hensyn til grunnsituasjonen, drenering, naturtyper ol.
- **B:** Utrede risikoen for spredning av fremmede arter ifb. med fyllinger og deponeringer.
- **B:** Utrede kapasiteten/behovet for lagringssteder og permanente deponier for «spesielle typer masser» (jf. kap. 2.4).

Nye områder for byggeråstoffer

- **A:** Utarbeide oversikt over hvilke volum (størrelser) av mineral-ressursene som allerede er avsatt i kommuneplaner og hvor stor andel av dette som er regulert i henhold til plan- og bygningsloven.
- **B:** Strategi for å sikre råstoff til bygg- og anleggsbransjen i et langtidsperspektiv.
- **A:** Hvor ligger framtidige ressurser for byggeråstoffer til Akershus.
- **A:** Utrede risikoen for nedbygging av dagens grus- og pukk forekomster i Akershus.
- **B:** Utrede fordeler og ulemper ved underjordsdrift.
- **A:** Utrede bruk av eksisterende fjellhaller som potensielle deponier.
- **A:** Lage en utredning med oppdatert datamateriale av ressursforekomstene i forhold til andre arealbruks-interesser i Akershus (tabell tilsvarende i Fylkesdelplan for byggeråstoffer på Jæren).
- **A:** Utredning av hvilke kravspesifikasjoner som gjelder for byggeråstoffer. 01.07.13 ble det innført krav om CE-merking av byggeråstoff. Med basis i kravspesifikasjonene kan nye råstoffområder finnes, både med hensyn til kvalitet og volum.

Transportutfordringer

- **A:** Utredning av optimale transportveier for masseforflytning i fylket med hensyn til miljø og ressurseffektivisering – også mulighet for sjøtransport?
- **A:** Utrede gode tiltak for å redusere klimagassutslipp knyttet til massehåndtering og transport.
- **B:** Utredning av hvordan samfunnsøkonomiske kostnader er knyttet til alternative lokaliseringer av lagringsplasser for masser og transport til disse.

Annet

- **A:** Økonomiske rammebetingelser – begrensninger.
- **A:** Juridiske virkemidler – begrensninger.
- **B:** Datatekniske løsninger – begrensninger.

Oversikt over begrepsbruk og definisjoner i planprogrammet:

Bakkeplanering: arbeid med å gjøre brattlent eller kupert dyrkbart og tidl. dyrkbart areal, skikket for maskinell jordbruksdrift. Masse som forflyttes og berører et areal på minst 1,0 dekar regnes som planering.

Byggeråstoff: mineralske råstoffer som brukes til bygge- og anleggsformål (gjærne pukk og grus).

Deponi¹: endelig lagring av masser (dvs. ikke-temporære).

Fyllinger/utfyllinger: midlertidig lagringssted for masser. (I realiteten skjer det at fyllinger går over til å bli deponier, selv om det ikke opprinnelig var hensikten).

Gateoppsop: oppsamlet materiale fra feiing av gate og veg.

Grus: eller naturgrus (med diameter 2,0-64 mm), er alle naturlig forekommende løsmasseressurser som er utnyttbare eller potensielt utnyttbare.

Inerte masser: masser som ikke vil gjennomgå betydelig nedbrytning, biologisk omdanning, oppløsning eller forurensning av miljøet eller gi skade på menneskers helse.

Lokalt viktig forekomst: når en mineralsk forekomst (pukk, grus ol.) har stor betydning for den lokale forsyningen av byggeråstoff.

Massebalanse: differansen mellom forbruk og produksjon – for eksempel i et byggeprosjekt.

Massekvalitet: massenes egnethet på bakgrunn av sine fysiske og kjemiske egenskaper.

Nasjonalt viktig forekomst: når en mineralsk forekomst (pukk, grus ol.) har mulighet for betydelig eksport eller er en betydelig leverandør til et stort hjemmemarked (større byer).

Næring: i planprogrammet refererer begrepet «næring» både til masseutvinnings-bedrifter (grus- og pukkverk ol.), men også entreprenørene, som disponerer overskuddsmasser ved byggeprosjekter ol.

Pukk: knust fjell, stein (4- 120 mm eller større), fremstilt av hard, seig naturstein som granitt, gabbro, gneis m.fl. utnyttbare som byggeråstoffer.

Reaktive bergarter: berggrunn som danner syre eller andre stoffer som kan medføre forurensning i kontakt med vann og/eller luft. Den mest vanlige formen for reaktive bergarter er alunskifer (finnes på store deler av Østlandet).

Regionalt viktig forekomst: når en mineralsk forekomst (pukk, grus ol.) har betydning for forsyningen av byggeråstoff i en større region (flere kommuner). Har gjerne spesielt god kvalitet.

Ressurser: her brukt om geologiske mineralråstoffer.

Ressursregnskap: gir en oversikt over ressurssituasjon og forbruk for ett enkelt år, og bidrar til å avdekke forsyningsproblemer i forhold til eksisterende og planlagte utbyggingsoppgaver.

Vesentlige terrenginngrep: eksempler vil være steinbrudd, masseuttak, oppfyllinger, planering av terreng. I utgangspunktet er dette søknadspliktig.

¹ I avfallsforskriftens kap. 9, § 9-5 deles deponier inn i tre kategorier:

- Deponier for farlig avfall – kategori 1.
- Deponier som ordinært avfall – kategori 2.
- Deponier for inert avfall – kategori 3.



Akershus fylkeskommune
Postboks 1200 Sentrum, 0107 Oslo
Schweigaards gate 4, 0185 Oslo
Sentralbord: 22 05 50 00
postmottak@akershus-fk.no
www.akershus.no

ledende og *levende*

Omslagsdesign: Grafisk senter 2013