

Berekraftig masseforvaltning i plan

Helle Holte Bruland

Nicolas J. I. Rodriguez

Konferanse 15. februar 2022: «Jord og massar på Vestlandet,
gjenbruk og handlekraft»



Statsforvaltaren i Vestland

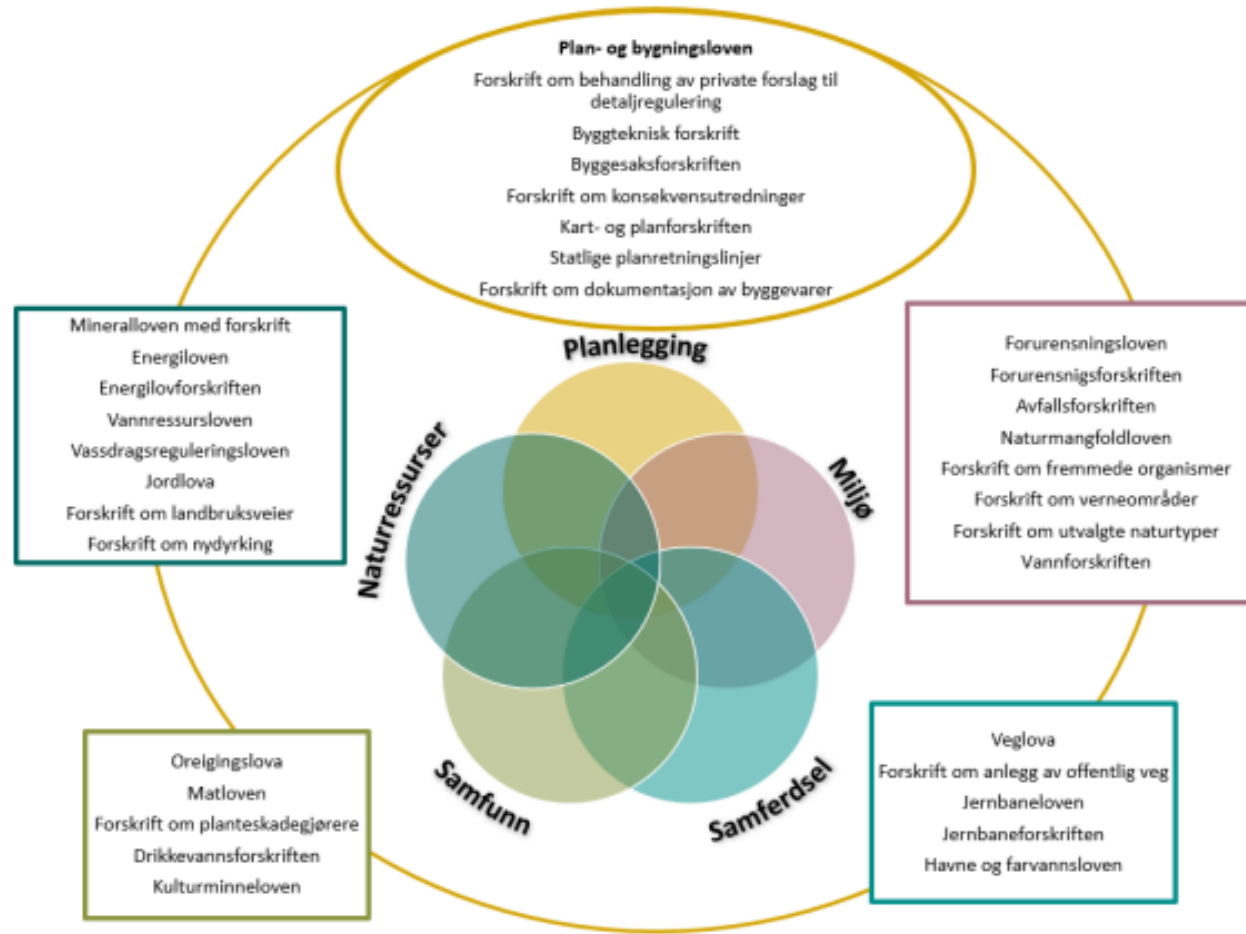


15.02.2023

Problemstilling og utfordringar



- **Reine jord- og steinmassar**, dvs. som ikkje er forureina, er ein **ikkje-fornybar ressurs**
- Det er store miljø- og samfunnsmessige gevinstar ved å nytte, **handtere og forvalte denne ressursen betre på alle plannivå og i konkrete byggjesaker**
- Samstundes må vi vere opne på at det eksisterer eit **behov for heilskapleg planlegging og styrke massehandtering som tema i plan** på dette feltet regionalt og kommunalt
- Vi har eit nasjonalt ressursregnskap for byggjeråstoff i minerallnæringa, men vi **manglar samanstilt kunnskap om produksjon og bruk av overskotsmassar og resirkulerte massar** frå bygge- og anleggsprosjekt. Overskotsmassar utgjer ein viktig ressurs som byggjeråstoff
- Vi **manglar oversyn** som kan systematisere type reine overskotsmassar, kvalitet, mengde, og **vi manglar system** her i Vestland (og Nasjonalt) for å vidareformidle og distribuere informasjon om tilgongen på denne ressursen for både offentlege og private aktørar
- Vi vil her avgrense oss til **nasjonale omsyn som gjeld plan og massehandtering**



«Plan- og bygningsloven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser» (Kjelde: «Tverrsektorielt prosjekt om disponering av jord og stein som ikke er forurenset», M-2074).

Statsforvaltaren si rolle



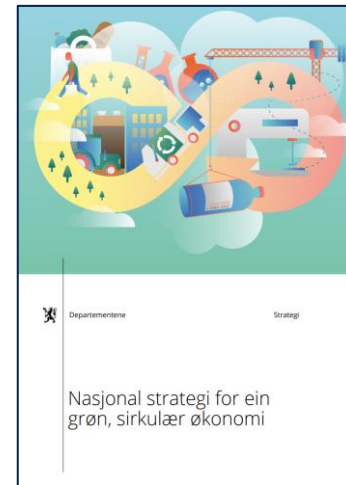
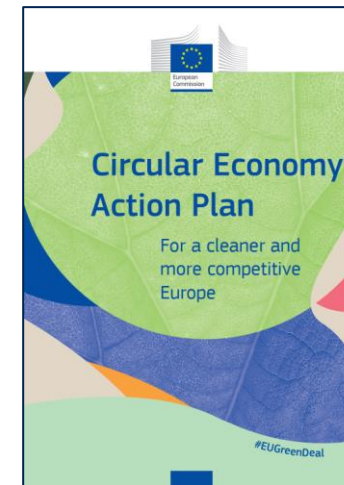
- Plan- og bygningslova er viktig då dette er ein prosesslov som også skal samordne sektorlover, og er difor også sentral for temaet massehandtering
- Kommunane er planmyndigheit og bestemmer korleis areala skal nyttast innanfor rammene av nasjonale føringar
- Statsforvaltaren er fagmyndigheit innan td. landbruk, miljøvern, helse og samfunnstryggleik, og skal sikre at kommunale vedtak i plan- og byggjesaker er i samsvar med gjeldande lovverk
- Statsforvaltaren skal ivareta nasjonale og vesentlege interesser innanfor vårt fagområde
- Det er knytt nasjonale interesser til massehandtering
- Statsforvaltaren skal bidra til at massehandtering blir avklart i regionale og kommunale planar

Berekraftig massehandtering i plan (i)

- **Berekraftig massehandtering - verkemiddel?**

- **Sirkulær økonomi**

- ✓ Meir effektiv bruk av ressursar
- ✓ Redusere klimagassutslepp
- ✓ Bremse tapet av naturmangfald,
- ✓ Redusere forureiningsbelastning
- ✓ Bidra til nye grønne arbeidsplassar og forretningsmodellar
- ✓ Nødvendig del av omstillinga til eit lågutsleppssamfunn
- ✓ FNs bærekraftsmål



- **«Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi» (16.06.2021)**

«Ei meir ressurseffektiv handtering av overskotsmassar vil kunne redusere behovet for nytt mineralsk byggeråstoff, redusere behovet for areal til deponering av massar, betre logistikken og reduserer transport, klimagassutslepp og kostnadene ved mange infrastrukturprosjekt»



Berekraftig massehandtering i plan (ii)



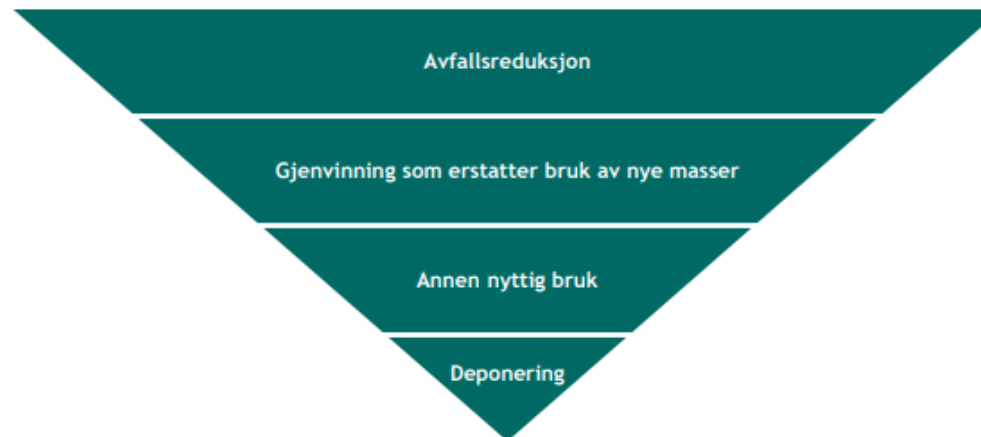
- **Berekraftig massehandtering** er ei viktig inngang til ein sirkulær økonomi og gjennomføring av FNs berekraftsmål.
- «**Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging**»
 - ✓ «*Fylkeskommunane og kommunane legg FNs berekraftsmål til grunn for samfunns- og arealplanlegginga*».
 - ✓ *Uttak av byggjeråstoff (pukk, grus, sand) til byggje og anleggsgjøremål med korte transportavstandar og reduserte klimagassutslepp er viktig. God arealplanlegging kan medverke til det. I tillegg er det viktig å gjenvinne mineralske massar av god kvalitet som byggjeråstoff, der det er mogleg. Det kan redusere presset på bynære grus- og pukkressursar og behovet for massetransport. **Ei heilskapleg vurdering av massehandtering i plansamanheng kan vere eit nyttig verkemiddel for å avklare dette.***



Berekraftig massehandtering i plan (iii)



- **Plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-1**
 - ✓ Lova skal – som kjent - «fremme bærekraftig utvikling»
 - ✓ «vedtak om bruk og vern av ressurser»
 - ✓ Planlegging og vedtak skal sikre «medvirkning» og «samordning».
 - ✓ Skal leggjast vekt på langsiktige løysingar, og konsekvensar/ verknader for «miljø og samfunn» skal klarleggjast, jf. rundskriv T-2/16, rundskriv H-2/14 og rundskriv H-5/18.
- **«Reine massar» («Naturlege jord- og steinmassar som ikkje er foureina over normverdien (forureiningsforskrifta kap 2, vedlegg 1) eller inneheld framande skadelege artar») så er ressurspyramiden eit utgangspunkt**
 - Forureina masser utløyser særskilde problemstillingar med omsyn til handtering, td. handtering av syredannande bergartar, forureina massar ol.



Nasjonalt jordvernmål og plan



- **Stortingets vedtatte jordvernmål 2015.**
- Jordlova §§ 1 og 9
- Omdisponering 1967-2000 på 500.000 dekar
- **Eksisterande jordvernmål:** Omdisponering av dyrkbar jord skal ikkje overstige 3000 dekar.
- I 2021 blei det omdisponert 2970 dekar (SSB/ Kostra).
- Regjeringa vil leggje fram eit nytt og skjerpa jordvernmål i løpet av våren 2023.
- **Hovudmålet er at dyrka og dyrkbar mark ikkje skal byggjast ned.**
- Tungvegande samfunnsmessige omsyn

- Nasjonalt jordvernmål skal også leggjast til grunn for planlegging etter plan- og bygningslova

- Bruk av jordressursar/ overskotsmassar innanfor LNF-areal reiser særlege problemstillingar.
- Grøntområder ved byar og tettstadar som er sett av til areal for grønnstruktur eller blågrøne strukturar vil reise særlege problemstillingar ved mottak av jordressursar/ overskotsmassar, td. ved arrondering.



- «Det finnes få mottak for overskuddsmasser som er godkjent etter alle relevante regelverk. Dette skyldes både at det er vanskelig å finne egnet areal og at det er få aktører som driver slike mottak. Det mangler kunnskap og kompetanse om hvordan og i hvilket omfang anlegg for slike masser bør etableres og driftes, og hvordan overskuddsmassene kan håndteres på en god og bærekraftig måte.» (M-2074).
- Arealrekneskap
- KU-krav ved avsetting av nye lokaliteter. Sikre miljø-, natur- og folkehelseomsyn i plan, barn og unges interesser ta omsyn til verknader.
- Finne eigna lokaliteter.
- Rt. 1993, s. 528. Lunner Pukkverk.
- Involvering og samarbeid mellom aktører og myndigheiter
- Oversyn, informasjon og kvalitet (massene)
- Stille krav til massehåndtering i kommunal sakshandsaming

Berekraftig massehandtering i plan (iv)



- Nokre kommunar har krav i KPA om dokumentasjon av massebalanse i reguleringsplanar
- Nokre få kommunar har utvikla ei tilnærming i føresegner og arealstrategiar i samfunnsdelen
- Alle kommunar – uansett størrelse – har eit potensial for å ha ei meir heilskapleg tilnærming til dette temafeltet i plan.
- Alle kommunar har eit potensial for å sjå dette i lys av FNs berekraftsmål, og nytte plan som eit verkemiddel for ein sirkulær økonomi og berekraftig massehandtering
- Det må vurderast nærare om ein regional plan til temafeltet kan vere føremålstenleg



Berekraftig massehandtering i plan?

Kommunal planstrategi



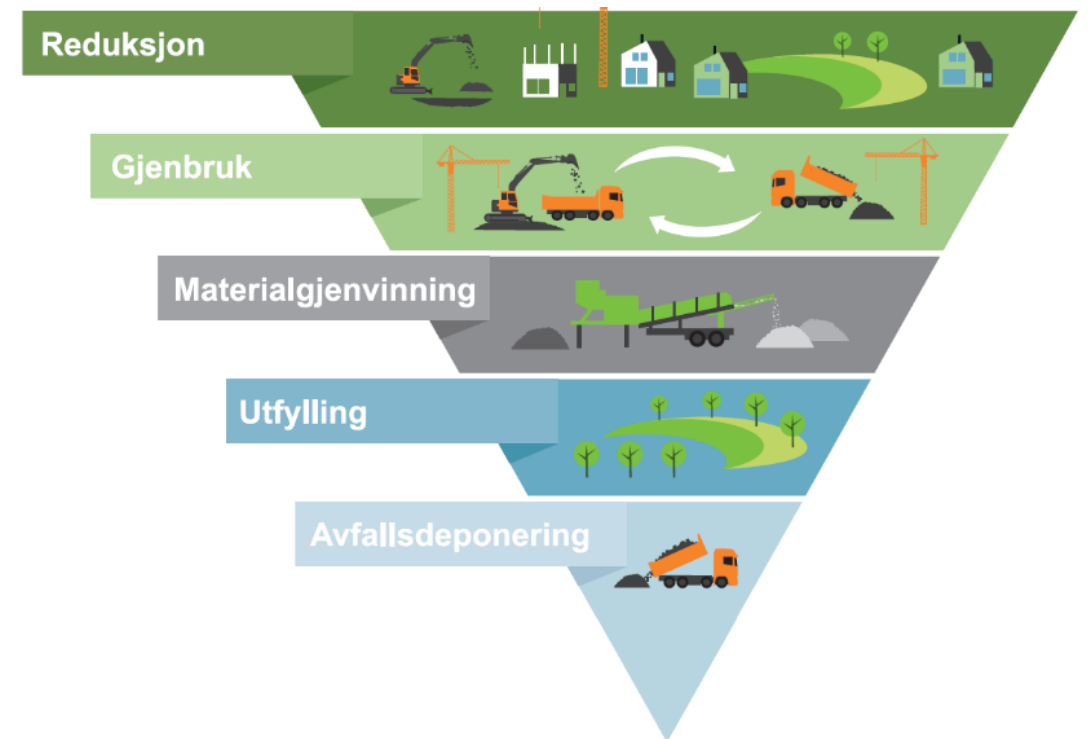
Samfunnsdelen av kommuneplanen



Arealdelen av kommuneplanen



Reguleringsplanar



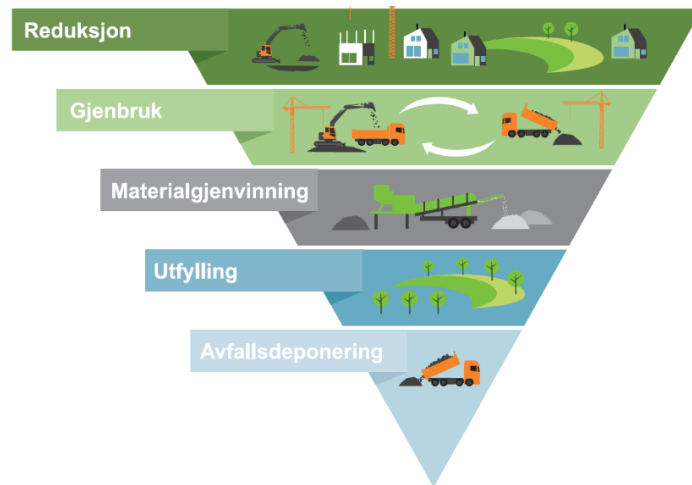
Nasjonale forventninger: Heilskapleg og føreseieleg vurdering av **massehandtering i plansamanheng** kan vere eit nyttig verkemiddel.



Samfunnsdelen

Kommunen sin overordna, strategiske plan for samfunnsutviklinga. KPS skal ta opp i seg de lange linene og vise kommunen sine prioriteringar.

Stikkord: kunnskap, kommunikasjon og arealstrategiar



- Kommunen bør ha oversikt over massehandtering i **kunnskapsgrunnlaget** (i forhold til avfallspyramiden), og avklare ev. utgreiingsbehov. Langsiktige utfordringar innafor massehandtering kan beskrivast
- Kommunen bør vurdere om de har gode nok **føringar og rutinar** for korleis ein handterer massar i reguleringsplan og byggesak i gjeldande kommuneplan
- Kommunen bør sikre at **arealstrategier** i samfunnsdelen gir grunnlag for prioriteringar av betydning for massehandtering i arealdelen



Arealdelen av kommuneplanen

Det er særleg viktig at massehandtering som tema vert løfta fram i arbeidet med arealdelen.

Her kan kommunen legge premiss og arealavklaringar for å sikre tilgang til byggeråstoff, legge til rette for økt attvinning, redusere masseoverskot, transport og arealinngrep.

Stikkord: kunnskap, informasjon og føringar for innspel og utgreiingar

Planprogram:

- Det bør gå fram av planprogrammet korleis temaet massehandtering er vurdert og korleis temaet skal vurderast vidare i planarbeidet (KU / innspel).
- Kommunen bør gjere vurderingar av noverande og framtidig behov for areal til handtering, lagring og disponering av massar (t.d. Massebehandlingsanlegg)
- Kommunen bør legge opp til plangrep for å redusere overskuddsmasse eller oppnå massebalanse igjennom planen



(før)Høyring av planframlegg:

- Er kunnskapsgrunnlaget tilstrekkeleg?
- Har kommunen sikra gode nok føringar for korleis ein handterer massar direkte opp mot arealdelen, og i reguleringsplan og byggesak?
- Er det avklart område for masseuttak, mellomlager, anlegg for sortering og gjenvinning, og deponering, både eksisterande og nye?
- Stiller kommunen krav til rapportering/masserekneskap i reguleringsplan/byggesak?
- Kommuniserer kommunen **klare krav, råd og rettleiing** i planomtalen kring massehandtering, lovverk og sakshandsaming i eigen kommune? Samarbeid med aktørane er viktig.
- Er overordna prinsipp for massehandtering i tråd med avfallspyramiden vurdert?
- **Masserekneskap:** Er overskot og behov for massar i regionen/kommunen kartlagt/vurdert?
- **Miljøkonsekvensar:** Er følgjer av massehandtering og massetransport på forureining, naturmangfald og klima og tiltak for å redusere dette vurdert?
- Vi oppmodar om at kommunen inkluderer **krav om massehandteringsplan** i reguleringsplanar av ein viss storleik og ellers i planar der dette er aktuelt



Reguleringsplaner

Massehandtering skal vere avklart før vedtak.

Planinitiativ:

→ Her bør potensielle konsekvensar for massehandtering, særlovverk og sektorlover vere vurdert og drøfta. **Massehandtering i tråd med avfallspyramiden** bør vere eit viktig punkt i oppstartsmøte for reguleringsplanar.

Massehandteringsplan: Dersom planen fører til stort overskot/underskot/omdisponering av massar bør det utarbeidast ein massehandteringsplan som del av planen. Denne skal vera i tråd med avfallspyramiden.

(før)Høring av planframlegg:

Planomtalen skal gjere greie for koplingane mot nasjonale, regionale og lokale omsyn og føringar i naudsynt grad:

- FNs berekraftsmål og nasjonale forventningar
 - Reduksjon av transport/transportavstander skal vere eit tema
- Er massehandtering vurdert og omtalt i planen?
- Er det gjort avklaringar av om tiltaka krev løyve etter anna lovverk?
- Korleis er ev. krav kring massehandtering i KPA, KPS og planstrategi svart ut i planen?
- Er det sett detaljerte føringar kring massehandtering i føresegnene?





Massehandteringsplan?

- Utarbeidast som del av reguleringsplanen (ikkje tilstrekkeleg å stille krav om dette ved byggesak)
- Kan ha store verknadar for utforming av planframlegget og for gjennomføring (planeringshøgde, ev. KU-plikt?)

Kan innehalde (avhengig av omfang):

- Masseoversikt fordelt på massetyper, volumer, tid og sted
- Beskrivelse av hva massetypane brukes til, hvor og hvordan.
- Beskrivelse av hvilke behov det er for prosessering av massene, inkl. metoder, arealbehov og omfang
- Beskrivelse av behov for mellomlagring, inkl. plassering, arealbehov og omfang.
- Vurdering av om det er andre tilgrensende prosjekter
- Beskrivelse av masseflytting og logistikken for denne (faseplaner)
- Økonomiske, klima- og ressursmessige vurderingar av den foreslåtte massehandteringen

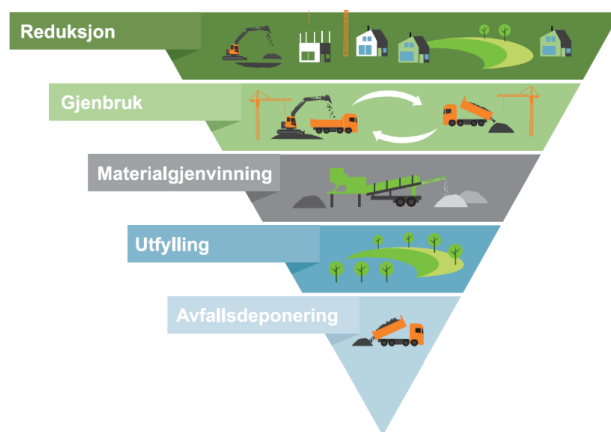


Har vi tydelege føringar og verktøy?

- Foregår arbeid med nasjonale forventninger og T-2/16
 - Tydelegare nasjonale føringar for massehandtering i plan
- Meir berekraftig massehandtering er avhengig av utstrakt samarbeid mellom offentlege/private aktørar og kommune
 - (eks. Bærum ressursbank / kommunal ressurskoordinering)
 - Oppmoder bransjen og kommunen om å ta styring
- Endringer i regelverk og andre føringar for å styrke massehandtering
 - m.a. lovforslag ny minerallov, rapporteringsplikt for masser?



Handlingsrommet for å sikre berekraftig massehandtering i plan er til stede allerede i dag:



Kommunal planstrategi



Samfunnsdelen av kommuneplanen



Arealdelen av kommuneplanen



Reguleringsplanar

→ Overordna strategiar

→ Kunnskap og arealstrategier

→ Planprogram, plangrep og føresegner

→ Planinitiativ, massehandteringsplan, avklar før vedtak av pan

+ Vurder massehandtering i byggesak og dispensasjonar