

Bærum kommune

1304 SANDVIKA

Deres ref

Vår ref

Dato

19/4461-4

18. mars 2020

Kommuneplanens arealdel 2017-2035 for Bærum kommune - stadfesting etter markaloven

Kommuneplanens arealdel 2017-2035 for Bærum kommune ble oversendt Klima- og miljødepartementet 13. desember 2019 fra Fylkesmannen i Oslo og Viken for stadfesting etter markaloven.

Klima- og miljødepartementet stadfester utvidelse av Steinskogen pukkverk i kommuneplanens arealdel 2017-2035 for Bærum kommune. Departementet viser til at denne steinressursen har spesiell verdi for Osloregionen og at det innenfor dagens reguleringsgrense kun er grunnlag for drift i 10 til 12 år frem i tid. Av hensyn til forutsigbarhet når det gjelder tilgang på kvalitetsmasser i regionen, finner departementet det riktig å ta stilling til spørsmål om utvidelse nå. På bakgrunn av beliggenhet, plassering i terrenget og planlagte avbøtende tiltak, finner departementet at tiltaket ikke vil gi vesentlige negative konsekvenser for friluftsliv og naturopplevelse.

Sakens bakgrunn

Bærum kommunestyre vedtok kommuneplanens arealdel i møte 4. april 2018. Fylkesmannen i Oslo og Viken har oversendt planen til Klima- og miljødepartementet for stadfesting etter markaloven.

Kommuneplanen inneholder ett forslag om ny arealdisponering i Marka. Det er utvidelse av Steinskogen pukkverk med ca. 170 dekar. Bruddet er ca. 189 dekar i dag, og ligger i sin helhet utenfor Marka. Bruddkanten grenser inntil Marka, og dagens reguleringsgrense for pukkverket følger i hovedsak markagrensen. Ønsket utvidelse ligger i sin helhet innenfor markagrensen. Tiltaket ble enstemmig vedtatt i Bærum kommunestyre. Arealet foreslås omdisponert fra LNF til areal for råstoffutvinning. Hovedgrunnen til ønsket om utvidelse av produksjonsområdet er at utvinningen av basalt i steinbruddet vil måtte opphøre om 10-12 år, dersom produksjonsområdet ikke utvides.

I tillegg vil en slik utvidelse gjøre det lettere å ta imot og håndtere overskuddsmasser fra flere forestående store samferdselsprosjekter i Bærum. Steinbruddet driver med massehåndtering av overskuddsmasser i dag, og dette kan økes noe ved en eventuell utvidelse av produksjonsområdet.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen fraråder at utvidelsen av Steinskogen pukkverk blir stadfestet.

Fylkesmannen uttaler blant annet:

"Utvidelsen av steinbruddet vil gå inn i et sammenhengende skogsområde. Det er ikke registrert sjeldne eller verdifulle naturtyper eller arter i området. Det er en sti og skiløype rett øst for området som er avsatt i kommuneplanen. Utvidelsen av steinbruddet vil få negativ påvirkning på friluftslivet i Marka, både på sti og løype som ligger rett i nærheten, men også gjennom støy som vil påvirke friluftsliv og naturopplevelse."

"Klima- og miljødepartementet konkluderte i sin stadfesting av 29.6.16 med at en utvidelse av steinbruddet ville få negative konsekvenser for friluftsliv, både gjennom direkte påvirkning på etablert sti og løype og på grunn av støy fra aktiviteten. De viste også til at selv om basaltforekomsten er av nasjonal viktighet er det ikke behov for å utvide nå, og at markaformålet hindrer at forekomsten blir nedbygget eller på andre måter utilgjengelig. Fylkesmannen kan ikke se at disse forholdene har endret seg."

"Slik Fylkesmannen forstår utredningen er målet med å utvide steinbruddet nå at det er ønske om å videreforedle og gjenbruke masser fra utbyggingsprosjekter i dagens steinbrudd, samtidig som en utvinner masser fra de nye områdene."

"Fylkesmannen anser at en utvidelse slik som foreslått vil være i strid med markalovens formål om å ivareta friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Markalovens forarbeider er tydelig på at næringsvirksomhet som i dag befinner seg i Marka som hovedregel ikke skal kunne utvides. En utvidelse av råstoffuttaket på Steinskogen som i sin helhet ligger i Marka, er ikke i tråd med markaloven."

Klima- og miljødepartementets vurdering

Etter markaloven § 6 skal kommunens endelige vedtak om arealdel av kommuneplan som vedrører Marka, stadfestes av departementet før planen får rettsvirkninger etter plan- og bygningsloven. Departementet kan gjøre de endringer i planen som anses nødvendig for at planen skal være i samsvar med lovens formål. Klima- og miljødepartementet skal derfor ta stilling til om Bærum kommunes vedtak skal stadfestes for det området som ligger innenfor Marka.

Markalovens hovedformål er å tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett i Marka. Loven skal sikre Markas grenser og bevare et riktig variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner. Det skal samtidig tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål. Innenfor markalovens geografiske virkeområde gjelder et generelt byggeforbud, jf. markaloven § 5.

Det generelle byggeforbudet danner utgangspunkt for alt planarbeid i Marka, jf. Ot.prp. nr. 23 (2008-2009) side 40.

I markaloven § 7 er det gjort unntak fra byggeforbudet for nærmere bestemte tiltak, som det uten hensyn til byggeforbudet kan planlegges for i kommunale eller statlige planer. Dette omfatter blant annet "områder for igangværende råstoffutvinning", jf. § 7 første ledd nr 4. Hva som ligger i dette er ikke omtalt nærmere i lovens forarbeider. Departementet legger til grunn at bestemmelsen er tatt inn i loven for å sikre mulighet for videre drift av eksisterende steinbrudd og annen råstoffutvinning i Marka, blant annet fordi enkelte av disse inneholder ressurser som er viktige for samfunnet å kunne ta ut. Dette harmonerer også med lovens forarbeider, som er klare på at eksisterende virksomhet, herunder bergverk, skal kunne videreføres under markaloven (jf. for eksempel Ot. prp. nr. 23 (2008-2009) kap. 4 side 37).

Departementet mener at det ut i fra ordlyden er naturlig å forstå "igangværende" slik at bestemmelsen omfatter virksomhet som var etablert på det tidspunktet markaloven ble vedtatt. Det vil dermed ikke være hjemmel for å tillate at det etableres nye steinbrudd innenfor markagrensen. Det vil heller ikke være hjemmel for å tillate at nye steinbrudd som etableres utenfor markagrensen, strekker seg inn i Marka.

Saken her dreier seg om et steinbrudd som ble etablert i 1960, altså mange år før markaloven ble vedtatt i 2009.

§ 7 innebærer som nevnt en åpning for å gjøre unntak fra lovens byggeforbud. For offentlige infrastrukturtiltak som veier, kraftlinjer osv. – som er de andre tiltakene som er nevnt i § 7 første ledd nr 4 – er det klart at bestemmelsen hjemler både nyetablering og utvidelse. Det er videre klart at § 7 i praksis også innebærer åpning for unntak fra utgangspunktet om at næringsvirksomhet ikke skal etableres eller utvides i Marka, for eksempel planer som utvidelse av alpinanlegg (jf. § 7 første ledd nr 3), som tidligere er stadfestet av departementet. Spørsmålet er hva det innebærer at en plan kan åpne for "områder for igangværende råstoffutvinning". En igangværende virksomhet for råstoffutvinning vil over tid "bruke opp" areal. Dersom bestemmelsen skal ha noen praktisk betydning, må dette etter departementets syn bety en åpning for at slike virksomheter kan utvides utover og ikke bare nedover i grunnen, jf. også formuleringen i § 7 første ledd nr 4 om at planer kan åpne for "områder" for råstoffutvinning.

I tilfellet her ligger det igangværende anlegget utenfor Marka. Spørsmålet er om § 7 også åpner for at råstoffutvinning som var "igangværende" *utenfor* Marka på det tidspunktet markaloven ble vedtatt, kan utvides inn i Marka.

Markaloven ble ved vedtakelsen trukket helt inn til dagens bruddkant. I en slik situasjon mener departementet at de samme hensyn gjør seg gjeldende som for brudd som allerede ligger innenfor markagrensen. En åpning for utvidelse inn i Marka vil kunne være nødvendig for å sikre mulighet for videre drift.

Dette innebærer etter departementets vurdering at det er hjemmel i markaloven for at steinbrudd der dagens bruddkant ligger utenfor Marka, kan utvides inn i Marka. Departementet vil presisere at dette bare vil være aktuelt der det er snakk om en direkte fortsettelse/utvidelse av eksisterende brudd opprettet før markaloven trådte i kraft, og ikke noe nytt brudd.

Utvidelse av Steinbruddet på Steinskogen ble også foreslått ved forrige rullering av kommuneplan for Bærum. Tiltaket ble ikke stadfestet i departementets vedtak i 2016, med følgende begrunnelse:

"Når det gjelder utvidelsen av steinbruddet på Steinskogen, viser vi til fylkesmannens vurdering om at utvidelsen vil få negativ påvirkning på friluftslivet i Marka, både på sti og løype som ligger rett i nærheten. Fylkesmannen viser også til støy som vil påvirke friluftsliv og naturopplevelse.

Fylkesmannen har også vist til at dagens steinbrudd ikke vil være tømt før om ca. 40 år, selv om man øker uttaksmengden i forhold til dagens uttak. Departementet er derfor enig med fylkesmannen i at det ikke er behov for å utvide arealet for råstoffutvinning i denne omgang, samtidig som områdets beliggenhet i Marka gir kontroll over bruken av området til andre formål."

Franzefoss og Bærum kommune opplyser at dersom dagens reguleringsgrense for steinbruddet ikke utvides, vil utvinningen av basaltressursen i steinbruddet måtte avvikles om 10 til 12 år. Dette fremkommer blant annet i Bærum kommunes brev til fylkesmannen av 31. desember 2018, og ble opplyst om i møte mellom departementet og Franzefoss den 22. januar 2020, samt i notat fra Franzefoss av 22. januar 2020.

Årsaken til at uttaket av basalt fra steinbruddet vil måtte opphøre i løpet av 10 til 12 år, er ifølge Franzefoss at produksjonsanleggene må flyttes, dersom resterende basaltressurs innenfor dagens reguleringsgrense skal kunne tas ut. Franzefoss AS oppgir at dette vil kreve investeringer i størrelsesorden 350 mill. kroner, og at dette ikke er økonomisk gjennomførbart. Dette er ifølge Franzefoss uavhengig av om mottaket av eksterne masser økes eller ikke.

Som det fremgår av sitatet foran fra vedtaket i 2016, la departementet den gang til grunn at det innenfor dagens reguleringsgrense ville kunne utvinnes basalt i steinbruddet i ca. 40 år til, og at det derfor ikke var behov for utvide området den gang. Dette var opplysninger som fremkom av planbeskrivelsen til den forrige kommuneplanen. Departementet åpnet dermed for å kunne stadfeste en utvidelse av steinbruddet på et senere tidspunkt, når/dersom tidsperspektivet for uttak av basalt i steinbruddet skulle endre seg. Basert på opplysningene fra Bærum kommune og Franzefoss til foreliggende kommuneplan legger departementet nå til grunn at det kun er økonomisk grunnlag for uttak av basaltressursen i 10-12 år frem i tid innenfor dagens reguleringsgrense. Dette er etter departementets vurdering vesentlige nye opplysninger i saken.

Kommunen opplyser at dette er den eneste gjenværende operative basaltressursen Oslo-området. Dette fremkommer også i en oversikt til Direktoratet for mineralforvaltning, utarbeidet av Norges geologiske undersøkelser (NGU) i februar 2020. I oversikten oppgir NGU at det finnes 8 steinbrudd i Oslo-området (beliggende inntil ca. 30 kilometer fra Steinskogen pukkverk) av nasjonal betydning, inkludert Steinskogen pukkverk. Etterspørselen etter basalt og andre bergarter med høy kvalitet i Oslo-området er svært stor, som følge av høy byggeaktivitet. Av de 8 steinbruddene er Steinskogen pukkverk blant de steinbruddene med stein av høyest kvalitet, og den eneste med basalt.

Gitt den svært store bygge- og anleggsaktiviteten i Oslo-området, med stor etterspørsel etter kvalitetsstein, er det etter departementets vurdering vesentlige samfunnsmessige hensyn som tilsier at det bør legges til rette for uttak av basalt i Steinshøgda steinbrudd i flere tiår frem i tid, slik som den ønskede utvidelsen av produksjonsområdet muliggjør.

En avvikling av steinbruddet på Steinskogen vil også medføre økt tungtransport på veg, økt forurensning og økte klimagassutslipp, da dette vil skape behov for å transportere steinmasser av tilsvarende kvalitet fra steinbrudd utenfor Osloregionen.

Departementet viser i denne sammenheng også til uttalelse til reguleringsplanen fra Direktoratet for mineralforvaltning av 18. januar 2018, som støtter utvidelsen av arealet til steinbruddet. Direktoratet understreker betydningen av at forekomster med mineralske ressurser av god kvalitet som samfunnet har behov for, blir tatt ut. Videre understreker direktoratet betydningen av å sikre utnyttelsen av forekomster med mineralske ressurser med nasjonal betydning.

Direktoratet for mineralforvaltning uttaler i notat til Nærings- og fiskeridepartementet av februar 2020 at foreslått utvidelse av uttaksområdet gir mulighet for drift i minst 80 år i Steinskogen pukkverk. Hvis Steinskogen pukkverk legges ned, må bortfallet av et årlig salg på om lag 700 000 tonn byggråstoff kompenseres med tilsvarende økning hos andre uttak. Pukkverket antas å ha over 10 prosent av tilgjengelige ressurser av stein av høy kvalitet i Oslo-regionen. Videre anfører direktoratet at større arealer for steinbruddet også medfører større kapasitet til å ta imot overskuddsmasser. Omsøkt utvidelse av pukkverket vil trolig gi mulighet for håndtering av inntil 1 million tonn overskuddsmasser. Dagens kapasitet antas å være ca. 0,2 millioner tonn.

En utvidelse av steinbruddet vil legge beslag på områder som i dag er tilgjengelig for allmennheten, og vil kunne medføre at støy fra steinbruddet vil nå litt lenger inn i Marka. Det går en skiløype (sti om sommeren) parallelt med utvidelsesområdet, men denne vil ikke bli direkte berørt av en utvidelse. Terrengformasjonen på stedet vil medføre at det ikke vil være innsyn til steinbruddet fra skiløypa/stien, og Franzefoss vil opprettholde/etablere en vegetasjonsskjerming mellom skiløypa og steinbruddet. Det går også en sommerrute i kanten av utvidelsesområdet i nord, og et kort parti av denne stien vil kunne bli direkte berørt av en utvidelse av steinbruddet. Dersom dette skjer, forutsettes at stien legges om, slik at sikkerhet og fremkommelighet blir ivaretatt på en god måte.

Når det gjelder støy, viser departementet til at eksistensen av dagens steinbrudd allerede medfører en viss grad av støy i området, slik at det er begrenset hvor mye mer støy en utvidelse vil medføre. Videre vil steinbruddet fortsatt bli lagt dypt ned fra terrenget rundt, som reduserer grad av støy ut til omgivelsene vesentlig.

Tiltaket vil ha negative konsekvenser for friluftsliv og muligheten til naturopplevelse, men ut fra tiltakets tungtveiende samfunnsmessige betydning for Osloregionen, og gjennom gode avbøtende tiltak, finner departementet at konsekvensene for naturopplevelse og friluftsliv er akseptable. Utvidelsen av steinbruddet vil skje gradvis, og det er flere tiår frem til at hele arealet er i drift som steinbrudd. Det er viktig at det legges inn rekkefølgebestemmelser for utvidelsen, slik at utvidelsen skjer gradvis og etter en helhetlig plan, som sikrer at konsekvensene for landskap og friluftsliv blir så små som mulig.

Ifølge naturmangfoldloven § 8 skal offentlige beslutninger som berører naturmangfold så langt det er mulig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Vurderingen og vektleggingen skal framgå av vedtaket.

Verken Naturbase eller artsdatabanken viser forekomster av truede arter eller naturtyper av særskilt verdi innenfor planområdet. Kommunen viser imidlertid til BioFokus-rapport 2018-14, der det er påvist en forekomst av rik kilde- og sumpskog innenfor planområdet.

Lokaliteten er vurdert som lokalt viktig (C). Forekomsten er av begrenset omfang, skogen har ung alder og det er i henhold til rapporten ikke registrert interessante artsforekomster på lokaliteten. Lokaliteten vil forsvinne ved en utvidelse av steinbruddet. På bakgrunn av dette kan ikke departementet se at denne forekomsten gir grunnlag for å justere foreslått utvidelse av produksjonsområdet.

Konklusjon

Steinbrudd er blant de tiltak som kommunale planer kan åpne for i Marka, jf. markaloven § 7 første ledd nr. 4.

Dette steinbruddet har en steintype med særlig god kvalitet. Det er få andre steinbrudd i Oslo-området med steinressurser av tilsvarende kvalitet. Det vurderes derfor å være tungtveiende grunner for å legge til rette for fortsatt uttak av steinressursen i Steinskogen pukkverk, som ligger i det området av landet der etterspørselen etter steinressurser høyest. Dette vil i vesentlig grad bidra til forsyning av kvalitetsstein til Oslo-området i flere tiår fremover.

Tiltakets konsekvenser for naturmangfold er vurdert å være begrenset i saken.

Departementet finner at tiltaket ikke vil gi vesentlige negative konsekvenser for friluftsliv og naturopplevelse.

Klima- og miljødepartementet stadfester på denne bakgrunn utvidelse av Steinskogen pukkverk i kommuneplanens arealdel 2017-2035 for Bærum kommune for å sikre fremtidig utvinning av en steinressurs som har stor verdi for samfunnet.

Departementet forutsetter at det tas hensyn til friluftslivsinteressene ved en utvidelse, blant annet i form av god sikkerhet for skiløypen og sommerløypene som går forbi steinbruddet, og at sommerløypen i nordenden av planområdet legges om, dersom utvidelsen kommer i direkte konflikt med denne.

Det forutsettes videre at det innenfor planavgrensningen etableres en bred vegetasjonsskjerming mellom omliggende skog og steinbruddet. Videre skal landskapshensyn tillegges betydelig vekt ved en utvidelse av steinbruddet, og det må etableres rekkefølgebestemmelser som sikrer en gradvis utvidelse av steinbruddet, etter en helhetlig plan. Eksponeringen av steinbruddet, både nærvirkning og fjernvirkning, skal være så liten som mulig. Det forutsettes at dette følges opp i reguleringsplan for tiltaket.

Vedtak

I medhold av markaloven § 6 andre ledd stadfester Klima- og miljødepartementet utvidelse av Steinskogen pukkverk i kommuneplanens arealdel 2017-2035 for Bærum kommune, jf. vedtak i Bærum kommunestyre 4. april 2018, med følgende presiseringer:

Det forutsettes at det tas hensyn til friluftslivsinteressene ved en utvidelse, blant annet i form av god sikkerhet for skiløypen og større stier som går forbi steinbruddet, og at stien i nordenden av planområdet legges om, dersom denne blir direkte berørt av utvidelsen av steinbruddet.

Det forutsettes at det innenfor planavgrensningen etableres en bred vegetasjonsskjerming mellom omliggende skog og steinbruddet. Landskapshensyn skal tillegges betydelig vekt. Eksponeringen av steinbruddet, både nærvirkning og fjernvirkning, skal være så liten som mulig.

Det skal fastsettes rekkefølgebestemmelser for utvidelsen, som sikrer at utvidelsen skjer gradvis og etter en helhetlig plan, som ivaretar at konsekvensene for landskap og friluftsliv blir så små som mulig.

Det forutsettes at dette følges opp i reguleringsplan for tiltaket.

For kunngjøring av den endelige planen gjelder plan- og bygningsloven § 11-15 andre ledd.

Med hilsen

Øivind Dannevig (e.f.)
avdelingsdirektør

Erlend Smedshaug
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi: Fylkesmannen i Oslo og Viken