

Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref
23/2982-7

Vår ref
23/4867-

Dato
26. oktober 2023

Vurdering av innsigelsen til kommuneplan for Froland kommune

Vi viser til brev datert 15. august 2023 om innsigelsen fra Statsforvalteren i Agder til kommuneplanen for Froland kommune. Kjernen i saken er avsetting av areal til industrietablering på Bøylestad.

Etter Klima- og miljødepartementets vurdering vil planforslaget ha negative konsekvenser for nasjonale og vesentlige regionale interesser knyttet til klima, herunder hensynene som skal ivaretas gjennom statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og til naturmangfold. Klima- og miljødepartementet mener konsekvensene for klimainteressene ikke kan reduseres ved å gjøre planområdet mindre. Det er først og fremst planområdets lokalisering på Bøylestad – ikke arealets nøyaktige størrelse – som gir de negative konsekvensene for klimagassutslipp. Konsekvensene for naturmangfold isolert kan etter departementets vurdering gjøres akseptable gjennom å redusere utbyggingsområdet til mindre enn 1600 dekar og å søke å unngå truede naturtyper i detaljplanleggingen. Eventuelle tiltak i området må likefullt vurderes etter vannforskriften § 12. I sum fraråder departementet utbygging i tråd med planforslaget på grunn av virkningen for klimainteressene.

Om saken

Det aktuelle området er i kommuneplanens arealdel 2018–2030 avsatt til landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område). Kommunen har nå foreslått å avsette området til formålet «bebyggelse og anlegg – fremtidig næringsbebyggelse», med ønske om å tilrettelegg for kraftkrevende industri. Forslaget som ble lagt ut på offentlig høring, innebar å sette av rundt 4000 dekar til næringsareal.

Statsforvalteren fremmet innsigelse til dette forslaget. Innsigelsene var ifølge Statsforvalterens oversendelsesbrev (datert 14. august 2023) i hovedsak begrunnet med at lokaliseringen var strid med

- punkt 4.1 og 4.2 i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR BATP)
- areal- og transportplanen for arendalsregionen
- nasjonale føringer for ivaretagelse av viktig naturmangfold i tråd med punkt 3.6 i rundskrivet «Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis» (T-2/16)

Kommunen sendte før meklingsmøtet 3. mars 2023 et kart der planområdet var redusert til ca. 1800 dekar til næringsformål. I meklingsmøtet var kommunen villig til å nedskalere området til 1600 dekar. Statsforvalteren opprettholdt innsigelsen, og viste til at størrelsen på området var av mindre betydning. Statsforvalteren presiserte også i oversendelsesbrevet at innsigelsen i første rekke var knyttet til selve lokaliseringen av næringsområdet. Under beferingen i saken opplyste utbyggeren at de kunne være villige til å redusere planområdet ytterligere, anslagsvis ned til rundt 1000 dekar.

Kommunen har ikke vedtatt kommuneplanens arealdel. Det betyr at det ikke ligger inne et konkret areal avsatt til næringsformål. Klima- og miljødepartementet legger derfor planforslaget som var ute på høring – og som Statsforvalteren fremmet innsigelse til – til grunn for vår tilrådning (dvs. et areal på 4000 dekar).

Miljødirektoratets vurdering

Direktoratet skriver i brev datert 25. september 2023 at forslaget om næringsområde for kraftkrevende industri på Bøylestad vil være i strid med nullvekstmålet i areal- og transportplanen for arendalsregionen og punkt 4.1 og 4.2 i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Direktoratet mener at konsekvensutredningen i liten grad gjenspeiler områdets betydning i en landskapsøkologisk sammenheng samt konsekvensene av fragmentering og tap av økologiske funksjonsområder. Direktoratet viser også til flere forekomster av naturtyper av stor og svært stor verdi. Direktoratet mener at planforslaget er i konflikt med nasjonale og vesentlige regionale naturmangfoldverdier. Direktoratet vurderer også at konsekvensutredningen har store metodiske svakheter og ikke følger anerkjent metodikk. De vurderer samfunnsnyttan av tiltaket til å være usikker, og mener den ikke veier opp for de negative konsekvensene for naturmangfold av nasjonal og vesentlig regional verdi. Miljødirektoratet tilråder at innsigelsen tas til følge.

Kommunens vurdering

Under meklingen løftet kommunen frem flere forhold og argumenter som taler for næringsområdet (se protokoll datert 26. april 2023). Kommunen viste til nasjonale og regionale føringer for arealplanlegging, særlig veikartet for grønt industriløft fra 2022. Videre fremhevet kommunen området ved Bøylestad sin nærhet til kraftnettet samt at næringsområdet ville skape arbeidsplasser og gi befolkningsvekst. Løsninger for kollektivtransport var ifølge kommunen mulig, og de viste til at det var nødvendig med videre og mer detaljert planlegging av arealbruken samt avbøtende tiltak. Kommunen erkjente at plasseringen utfordret gjeldende prinsipper for areal- og transportplanlegging, men viste til at den regionale planen manglet viktige utviklingsperspektiver og slik opprettholdt eksisterende steds- og næringsstruktur.

Klima- og miljødepartementets vurdering

Klima

Etter punkt 3.4 i rundskriv T-2/16 skal det vurderes innsigelse når planforslaget medfører avvik fra statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Klima- og miljødepartementets vurdering er at planforslaget er i strid med nullvekstmålet i areal- og transportplanen for arendalsregionen og punkt 4.1 og 4.2 i de nevnte statlige planretningslinjene.

Klima- og miljødepartementet er enig med Miljødirektoratet og Statsforvalteren i at et næringsområde på Bøylestad i all hovedsak vil bli bilbasert. Det er hverken kollektivtilbud eller sykkel-/gangvei i området i dag. Selv om kjøretøyparken elektrifiseres og slipper ut mindre klimagasser, er ikke vekst i veitransport ønskelig. Flere kjøretøy øker arealbehovet til infrastruktur. El-kjøretøy bidrar også til støy, veislitasje, mikroplast og lokal luftforurensning. Energieffektivisering taler for å redusere transportbehov så mye som mulig og i størst mulig grad flytte transport til gange, sykkel og kollektivtransport.

I likhet med Miljødirektoratet og Statsforvalteren er Klima- og miljødepartementets syn at lokaliseringen på Bøylestad er utfordrende også med hensyn til godstransport, både i anleggsfasen og driftsfasen. Det er betydelig avstand til nødvendig infrastruktur (rundt ni km i luftlinje til E18 og rundt 43 km kjørevei til Arendal havn). Nødvendige veiltak vil også føre til klimagassutslipp og inngrep i og tap av natur. Det er ikke utredet hva som kreves for å tilrettelegge for godstransport på jernbane fra området (ligger rundt to km unna).

Vår vurdering, i likhet med Miljødirektoratets, er at planforslaget vil føre til betydelige klimagassutslipp fra nedbygging av skog (50 000 tonn CO₂-ekvivalenter over en 20-årsperiode). Etter konsekvenstabellen i punkt 6.3 i Miljødirektoratets veileder for konsekvensutredning av klima og miljø vurderes utslipp over 50 000 til og med 100 000 tonn CO₂-ekvivalenter til å gi «negativ konsekvens». Dette er nest høyeste konsekvensgrad. Utslipp fra nedbygging knyttet til veiadkomst og eventuell annen infrastruktur, anleggsarbeid og person- og godstransportutslipp kommer i tillegg. Selv om et redusert planområde kan bidra til å redusere naturkonsekvensene av inngrepet, er vår vurdering at lokaliseringen – ikke arealets nøyaktige størrelse – er avgjørende for klimainteressene.

Naturmangfold

Etter punkt 3.6 i rundskriv T-2/16, skal innsigelse vurderes når planforslaget vil komme i konflikt med

- truede naturtyper (CR-Kritisk truet, EN-Sterkt truet og VU-Sårbar) i henhold til nasjonal rødliste for naturtyper, med unntak av arealer med svært lav kvalitet kartlagt etter Miljødirektoratets kartleggingsinstruks
- intakte sammenhenger mellom eller i tilknytning til større naturområder som har en viktig funksjon som forflytnings- og spredningskorridor for arter

En etablering av et næringsområde på Bøylestad vil ifølge Statsforvalteren medføre tap av store arealer med naturmangfold av nasjonal og vesentlig regional interesse. Planområdet utgjør ifølge Statsforvalteren et større, relativt inngrepsfritt naturområde med en rekke forekomster av den truede naturtypen lågurt-eikeskog (sårbar), flere hule eiker og flere rødlistede arter (alle nær truet). Statsforvalteren har også vist til at utbygging i selve planområdet og ny adkomstvei også vil medvirke til en fragmentering av et større sammenhengende og relativt intakt skogsområde, som vurderes å være spredningskorridor for arealkrevende arter.

Klima- og miljødepartementets vurdering er at planforslaget på 4000 dekar samlet sett vil innebære vesentlige negative konsekvenser for naturmangfold. Dersom planområdet reduseres ned ytterligere fra fremlagt forslag på 1600 dekar, vil trolig alle eller nær alle forekomstene av den truede naturtypen lågurt-eikeskog falle utenfor planområdet. I tillegg vil de negative konsekvensene for områdets betydning i en landskapsøkologisk sammenheng og konsekvensene av fragmentering og tap av økologiske funksjonsområder bli vesentlig redusert.

Dersom det i tillegg til en betydelig reduksjon av planområdet fra 1600 dekar settes klare forutsetninger om at det i en reguleringsplanprosess skal søkes å unngå nedbygging av truede naturtyper, mener departementet at konsekvensene for naturmangfold kan bli akseptable. Nedbygging av myr og forekomster av nær truede arter bør også så langt som mulig søkes unngått i en reguleringsplanprosess. Vi viser her til at utbygger på innsigelsesbefaringen 14. september opplyste at planområdet trolig kan reduseres ned til ca. 1000 dekar.

Vannmiljø (herunder vannforskriften § 12)

Etter punkt 3.7 i rundskriv T-2/16 skal innsigelse vurderes når planforslaget vil komme i konflikt med kravene i vannforskriften § 12 for å tillate ny aktivitet og nye inngrep i strid med miljømålene. Regionalt risikokartlag for syredannende bergarter fra NGU tyder på at det kan være fare for sulfidholdig berggrunn i planområdet (Froland kommune er ikke omfattet av kartet og vurderingen er gjort på bakgrunn av arealet som grenser til planområdet i nord). En utbygging på Bøylestad kan eksponere den sulfidholdige berggrunnen for luft og føre til forsuring av nærliggende vannforekomster, blant annet Nidelva. Surere vann øker

konsentrasjonen av aluminium, som kan gi svært høy dødelighet hos fisk. Miljøforvaltningen bruker hvert år store summer på kalking i forsurede vassdrag (69,4 millioner i 2023). Agder-vassdragene er et av de viktigste innsatsområdene (det pågår også et arbeid for å redusere næringssalttilførselen, bl.a. fra landbruk, for å bedre vannkvaliteten i Nidelva).

I Nidelva i Arendalsvassdraget er det atlantehavslaks (nær truet) og europeisk ål (sterkt truet). Arendalsvassdraget mistet sin opprinnelige bestand av atlantehavslaks på grunn av forsuring, men bestanden er gjenetablert etter omfattende kalking. Nidelva er i dag et laksevassdrag av stor verdi, jamfør verditablellen i veileder M-1941. En undersøkelse av 13 vassdrag i Agder og Rogaland i 2013 tyder på at også forekomsten av ål var redusert på grunn av forsuring. Utbredelse og tetthet av ål har økt i mange av vassdragene etter kalking.

Videre vil vi vise til at utslipp av kjølevann i planområdet kan gi negative konsekvenser. Ifølge Statsforvalteren kan en temperaturøkning på 0,1 grader celsius om vinteren være veldig negativt for utviklingen av lakserogn i eventuelt influensområde i Nidelva. Det foreligger ikke i dag et grunnlag for å vurdere konsekvensene av framtidig kjølevannsbehov og -utslipp.

Etter Klima- og miljødepartementets vurdering er det stor usikkerhet knyttet til avrenning og utslipp fra planområdet og konsekvenser for vannmiljø og Nidelva som lakse- og ålevassdrag av stor verdi. Bestandene kan bli negativt påvirket av avrenning både fra selve planområdet, men også ved en eventuell oppgradering av fylkesveien. Eventuelle tiltak i området må vurderes etter vannforskriften § 12. All ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst som kan føre til at miljømålene ikke nås eller at tilstanden forringes, vil kreve vurdering etter denne bestemmelsen før eventuell gjennomføring.

Samfunnsnytte, alternativer og avbøtende tiltak

Ny grønn industri er et nasjonalt satsningsområde. Lokalisering av områder for dette må skje i samsvar med nasjonale og regionale føringer for arealplanlegging. Vi viser blant annet til at det i «Norges batteristrategi» står at

Det forventes stor pågang etter areal, og det er vesentlig å unngå at konkurranse mellom regioner og kommuner fører til nedbygging av areal langt over behovet. Et slikt kappløp kan medføre tap av viktig naturmangfold, økte klimagassutslipp fra avskoging og at andre viktige samfunnsinteresser blir skadelidende. Fylkeskommunene og kommunene bør derfor vurdere arealbruken helhetlig i sine overordnede planer.

Veikart for grønt industriløft 2.0 sier at norsk industri skal ha tilgang til gode arealer og effektiv infrastruktur samt at grønne industrietableringer skal være mest mulig skånsomme for omgivelsene gjennom å ta vare på natur, miljø og dyreliv. Videre sier veikartet at helhetlige arealplaner er nødvendig for gode avveininger mellom ulike interesser, slik at det tas tilstrekkelig hensyn til blant annet klima, jordvern, natur og lokalsamfunn. Regjeringen fremhever også at grønne industrietableringer skal være arealeffektive og ikke føre til unødvendig naturbelastning samt at kommunene bør ta sikte på å legge til rette for

industrietableringer i tråd med klima- og miljøinteresser av nasjonal eller vesentlig regional interesse.

Veikartet løfter frem de økonomiske og miljømessige fordelene ved å etablere nye industriprosjekter i tilknytning til eksisterende industri- og kompetansemiljø. Vi mener denne løsningen alltid bør utforskes før nye arealer tas i bruk til industriaktivitet. Klima- og miljødepartementet minner om betydningen av å bruke arealene effektivt og planlegge arealbruken i tråd med prinsippene som finnes blant annet i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Slik vi forstår det er det rundt 7 800 dekar næringsareal som ennå ikke tatt i bruk i regionen Østre Agder. Det er uklart hvor mye av dette som er egnet til kraftintensiv industri og om det er tilstrekkelig på sikt.

Klima- og miljødepartementet forstår at Froland kommune ønsker å legge til rette for næringer som kan gi lokaløkonomiske fordeler og arbeidsplasser. I et nasjonalt perspektiv er det imidlertid de totale samfunnsøkonomiske virkningene som bør legges til grunn for lokaliseringen av areal- og kraftkrevende næringer. Etter det vi kan se, er det ikke gjennomført en regional planprosess for å identifisere de best egnede lokaliseringene for kraftkrevende industri i agderregionen. Sammen med usikkerheten knyttet til fremtidig utbyggingstakt, gjør dette det vanskelig å vurdere alternative plasseringer på en god måte.

Videre viser vi til at en arbeidsintensiv næringsetablering på Bøylestad kan komme i et konkurranseforhold til etablert og planlagt næringsaktivitet i Arendal. Vi kan ikke se at dette er problematisert eller nærmere utredet i konsekvensutredningen. Det er også knyttet stor usikkerhet til etablering av ny eller oppgradert vei til Bøylestad, både med hensyn til hvor den skal gå, hvilke konsekvenser den vil få for klima- og miljøinteresser og hvordan kostnadene skal dekkes. Disse forholdene burde etter vårt syn inngå i en vurdering av samfunnsnyttene.

Klima- og miljødepartementet er opptatt av at Norge skal lykkes med et grønt skifte der også natur av nasjonal eller vesentlig regional interesse ivaretas. Virksomheter knyttet til det grønne skiftet må derfor ta hensyn til klima, naturmangfold og andre miljøhensyn når lokalisering av virksomheten planlegges. Klima- og miljødepartementet er ikke negativ til typen etablering som planen legger opp til, men vi mener at anleggene må plasseres på arealer der de gir mindre konflikt med samordnet areal- og transportplanlegging og naturmangfold.

Gjennom en betydelig reduksjon av planområdet størrelse, tilpasninger i reguleringsplanen og avbøtende tiltak (jf. over), vil planforslaget kunne aksepteres med hensyn til naturmangfold. Tilsvarende tiltak for klimagassutslippene er etter vårt syn ikke mulig fordi det er plasseringen ved Bøylestad som er utfordringen.

Klima- og miljødepartementets vurdering er at samfunnsnyttene til prosjektet er usikker. Fordelene ved tiltaket veier ikke opp for ulempene som følger av økte klimagassutslipp og uheldig utvikling av transportsystemet, slik vi ser det.

Tilråding

Klima- og miljødepartementet tilråder at innsigelsen til industrietablering på Bøylestad tas til følge på grunn av konsekvensene utbyggingen vil ha for nasjonale og vesentlige regionale interesser knyttet til klima og naturmangfold. Konsekvensene for klimainteressene ikke kan reduseres ved å gjøre planområdet mindre fordi det først og fremst er planområdets lokalisering på Bøylestad som gir disse negative konsekvensene.

Med hilsen

Øyvind Andreassen (e.f.)
avdelingsdirektør

Sindre Bæk
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Froland Kommune
Miljødirektoratet
Statsforvalteren i Agder