HALDEN KOMMUNE

Arkivkode: L13
Arkivsaksnr: 2025/7325-35
Journal dato: 16.10.2026
Saksbehandler: Bjørn Murvold

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Kommunestyret		29.10.2026

Detaljregulering for Saugbrugs næringsområde - Vedtak av planprogram

Kommunedirektørens innstilling:
I medhold av pbl. §§ 4-1 og 12-9 tredje ledd, samt § 16 i forskrift om konsekvensutredninger, fastsettes forslag til planprogram for detaljregulering for Saugbrugs næringsområde, plan-ID G-768, med tillegg om at samfunnsøkonomisk analyse av ringvirkninger skal inngå som utredningstema. Planprogrammet skal legges til grunn for det videre arbeid med detaljreguleringen.

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Det er igangsatt et arbeid med utarbeidelse av detaljregulering for Saugbrugs næringsområde for å legge til rette for etablering av datasenter i tillegg til eksisterende treforedlingsvirksomhet. Tiltaket og planarbeidet utløser krav om konsekvensutredning med planprogram. Et forslag til planprogram har vært sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn. Det er gjort noen justeringer i planprogrammet med bakgrunn i innkomne høringsinnspill. Planprogrammet legges nå frem til politisk behandling for fastsetting iht. plan- og bygningsloven §§ 4-1 og 12-9, samt § 16 i forskrift om konsekvensutredninger.

Saken har tidligere vært lagt frem for kommunestyret for behandling den 16.06.2026 (sak PS 74/2026). Det ble da ikke fattet vedtak. Saken legges nå frem på nytt med bakgrunn i et fortsatt ønske om etablering av datasenter samtidig som PM6 også er tenkt gjenoppbygget.

Hva aktualiserer saken?

Det er igangsatt et arbeid med utarbeidelse av detaljregulering for Saugbrugs næringsområde for å legge til rette for etablering av datasenter i tillegg til eksisterende treforedlingsvirksomhet. Tiltaket og planarbeidet utløser krav om konsekvensutredning med planprogram. Det ble varslet oppstart av planarbeid og høring av forslag til planprogram for detaljreguleringen gjennom kunngjøring den 20.03.2026. Frist for innspill ble satt til 03.05.2026.

Planprogrammet skal fastsettes av kommunen iht. plan- og bygningsloven §§ 4-1 og 12-9 tredje ledd, samt § 16 i forskrift om konsekvensutredninger. Myndighet er iht. delegeringsreglementet lagt til Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk, klima og miljø, jf. delegeringsreglementets kap. 2.1.2 og 4.3.1. Saken legges likevel frem for behandling i kommunestyret da den anses å være av stor interesse og av prinsipiell betydning.

Saken har vært tatt opp til behandling tidligere. I sak PS 49/2026 i HTEK den 10.06.2026 tilrådde utvalget at kommunestyret skulle vedta kommunedirektørens innstilling. Kommunestyret behandlet så planprogrammet i sak PS 74/2026 i møte den 16.06.2026. Det ble da ikke fattet vedtak.

Etter dette har styret i Norske Skog gjort vedtak om å bygge opp og reetablere produksjonen igjen i PM6. Jf. også https://www.ha-halden.no/norske-skog-satser-skal-investere-850-millioner-kroner-i-halden/s/80-20-28362 og https://halden.kommunetv.no/archive/322?caseId=10398 Det er fortsatt ønske om å etablere et datasenter og helikopterplassen peker seg da ut som den mest aktuelle lokaliteten. Sak om vedtak av planprogram tas derfor opp til behandling på nytt. Kommunedirektøren er av den oppfatning at saksfremstilling og forslaget til planprogram kan legges frem uendret selv om premissene er noe endret ved at PM6 nå ikke synes aktuell som lokalitet for datasenter. Planprogrammet vil i utgangspunktet bare fastsette hvilke tema som må utredes i det videre planarbeidet, og disse vil fortsatt være de samme. Kommunestyret kan imidlertid velge å vedta ytterligere utredningstemaer samt gi føringer for fremtidig arealbruk i tillegg, jf. avsnittet om beskrivelse av løsningsalternativer.

Saksopplysninger

Saugbrugs-området er i dag dekket av flere reguleringsplaner. Den sist vedtatte er detaljregulering for Saugbrugs industriområde, plan-ID G-761, som ble vedtatt av kommunestyret den 17.06.2025. Planen la til rette for etablering av en ny prosesslinje for produksjon av bleket kjemisk termomekanisk masse – BCTMP, et produkt som videre bearbeides til emballasje- og hygieneprodukter, i tillegg til den eksisterende treforedlingsvirksomheten. Markedssituasjonen for BCTMP har imidlertid gjort at det per nå ikke lenger er aktuelt med etablering av denne prosesslinjen ved Norske Skog Saugbrugs. Det er i stedet ønske om å kunne etablere datasenter for å kunne utnytte tilgjengelig kraftkapasitet i området.

Datasenter ble fra 01.07.2025 et nytt underformål til arealbruksformålet næringsbebyggelse i plan og kartforskriften. Datasenter er dermed et eget arealbruksformål adskilt fra industri og etablering av datasenter vil ikke være i samsvar med gjeldende reguleringsplaner for Saugbrugs-området. Planinitiativ med anmodning om oppstartsmøte ble mottatt kommunen den 01.09.2025 og oppstartmøte ble avholdt den 24.09.2025. Utbyggingen er vurdert til å kunne bli på mer enn 15 000 m^2 bruksareal. Dette utløser krav om konsekvensutredning etter forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften). Det er derfor behov for å utarbeide ny detaljregulering og i tråd med reglene i KU-forskriften skal det utarbeides planprogram for planarbeidet.

Planprogrammet er enkelt forklart en «plan for planarbeidet» og skal bl.a. avklare hvilke tema som skal utredes særskilt og hvilke tema som kan utredes som del av planbeskrivelsen, samt angi plan for medvirkning og fremdrift. Planprogrammet skal være gjenstand for høring og offentlig ettersyn, og normalt skal dette skje parallelt med at det varsles oppstart av planarbeid, jf. plan- og bygningslovens §§ 12-8 og 12-9 og KU-forskriften § 15.

Det ble varslet oppstart av planarbeid og høring av planprogram for detaljreguleringen gjennom kunngjøring den 20.03.2026. Frist for innspill ble satt til 03.05.2026. Det kom 17 høringsuttalelser til planprogrammet og til arbeidet med reguleringsplanen innen fristen. I tillegg har Strømstad kommune fått utsatt høringsfrist slik at de kunne ha politisk behandling av planprogrammet.

Forslagsstiller har etter høringen bearbeidet planprogrammet noe på bakgrunn av de merknader og innspill som er kommet. Et flertall av de innkomne merknadene er innspill om ulike hensyn som må eller bør ivaretas i reguleringsplanen. Det er også merknader til planprogrammet om hvilke temaer som bør være omfattet av konsekvensutredning og hva som bare skal utredes som en del av den ordinære planbeskrivelsen.

Planprogram skal fastsettes av kommunen iht. plan- og bygningsloven §§ 4-1 og 12-9 tredje ledd samt KU-forskriften § 16. Myndighet er iht. kommunens delegeringsreglements kap. 2.1.2 og 4.3.1 lagt til Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk, klima og miljø. Saken legges likevel frem for behandling i kommunestyret da den anses å være av stor interesse og av prinsipiell betydning.

Parallelt med utarbeidelse av reguleringsplan og behandling av saken etter plan- og bygningsloven, må det også gjøres et arbeid for avklaring og ev. søknad om ny/endret konsesjon etter forurensningsloven. Dersom nødstrømsaggregatene til datasenteret sammenlagt vil få en innfyrt effekt på over 50 MW, vil det omfattes av industriutslippsdirektivet og må ha en tillatelse etter forurensningsloven. Statsforvalteren er forurensningsmyndighet i slike saker og vil være den som behandler dette. En tillatelse etter forurensningsregelverket skal basere seg på vedtatt reguleringsplan, jf. forurensningsloven § 11. I den grad det er mulig vil derfor kommunen og Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus søke å samordne sakene.

Vurderinger

Overordnet vurdering av næringsutvikling

Datasenter er av sentrale myndigheter regnet som samfunnskritisk infrastruktur og det er i regjeringa sin Strategi for datasenternæringa gitt klart uttrykk for at det er ønskelig med etablering av flere datasenter. Norske Skog har bl.a. i åpent møte den 23.04.2026 sagt at spørsmålet om i hvilket omfang de skal satse videre på treforedlingsvirksomheten ved Saugbrugs skal avgjøres innen utgangen av juni 2026. Det vil dermed bli avklart i løpet av prosessen frem mot førstegangsbehandling av et planforslag hvilket og ev. hvor stort areal som de ønsker benyttet til datasenter.

Det er kommet innspill om at det bør tas en større prinsippdiskusjon om hvorvidt arealene ved Saugbruks bør benyttes til fortsatt industriproduksjon og -utvikling, og ikke til etablering av datasenter. Det kan argumenteres for at treforedlingsindustrien ved Saugbruks har vært utviklet over lang tid med maskiner, bygninger og infrastruktur (inkl. tilgang til havn og tilknytning til jernbane), de har sine utslippstillatelser, og har sin lokale forankring og aksept i bybildet, og at det vil være vanskelig å kunne bygge opp en tilsvarende industrivirksomhet i dag. Videre kan det argumenteres for at dersom Norge fortsatt skal ha treforedlingsindustri/papirproduksjon med videre utviklingsmuligheter, vil det ut ifra det ovenstående være viktig å beholde arealene regulert til industri. For Halden-samfunnet er også dette industriarbeidsplasser av betydning, særlig når ringvirkningene med underleverandører m.m. tas med i betraktningen.

Forslaget til planprogram tar ikke opp denne diskusjonen, men har som utgangspunkt at arealbruksspørsmålet skal være tilstrekkelig utredet dersom det er ønskelig å åpne for muligheten til å kunne etablere datasenter. Det kan imidlertid være betimelig å ta denne næringspolitiske diskusjonen da den vil ha stor betydning for det videre reguleringsplanarbeidet og for utviklingen av Halden.

Kommunedirektøren ser at det kan være flere mulige løp i en ev. videre prinsipiell diskusjon. En slik diskusjon kan fortsette frem mot førstegangsbehandling av et planforslag, som i flg. planprogrammet kap. 5.3 vil skje i desember 2026. Da kan en beslutning få støtte i og tas med bakgrunn i de utredninger som skal følge planforslaget. Dersom det allerede nå er klart at kommunen ikke ønsker å tillate etablering av datasenter i dette området, bør forslagsstilleren av hensyn til arbeid og kostnader ved videre planarbeid, også få tilbakemelding om dette nå. Dette kan i så fall gjøres ved at planprogrammet ikke fastsettes. Alternativt kan det tas inn krav om ytterligere utredninger i planprogrammet av f.eks. samfunnsøkonomisk analyse av ringvirkninger for å få et bredere grunnlag til å kunne ta stilling til saken ved førstegangsbehandlingen av et planforslag.

Det kan også være mulig at det ved fastsetting av planprogrammet gis føringer for det videre planarbeidet. Dette kan f.eks. gjelde bestemte bygg eller arealer som man anser ikke skal omreguleres til datasenter, men opprettholdes som industri. Ifølge planprogrammet skal det utredes alternative lokaliseringer av et datasenter og konsekvensene ved disse ulike alternativene, så en slik føring kan redusere utredningsomfanget, men også gi et snevrere beslutningsgrunnlag. Kommunedirektøren vurderer at etablering av et datasenter på PM6-tomta ved Norske Skog Saugbrugs, med et anslått kraftbehov på om lag 200 MW, i stor grad vil binde opp tilgjengelig konsesjonskraft. Dette kan redusere tilgangen på konkurransedyktig og forutsigbar kraft for treforedlingsindustrien, som er avhengig av stabile og langsiktige kraftleveranser. Etter kommunedirektørens vurdering vil dette kunne gjøre det krevende å opprettholde videre drift av treforedlingsvirksomheten ved Saugbrugs. Dersom datasenter etableres på PM6, vil det også i praksis være begrenset med arealer igjen for videre treforedlingsaktivitet på området, ettersom arealene knyttet til PM4 og PM5 er overført til Norsk nukleær dekommisjonering (NND).

Treforedlingsindustrien har i dag betydelig direkte og indirekte sysselsetting i lokalsamfunnet. Datasentre har til sammenligning færre ansatte i driftsfasen. En eventuell omdisponering kan derfor gi færre arbeidsplasser, redusert industrikompetanse og svakere lokale ringvirkninger. I tillegg vil en stor andel av konsesjonskraften kunne bli bundet til én aktør over lang tid, noe som kan begrense kommunens handlingsrom for nye etableringer og fremtidig næringsutvikling. På denne bakgrunn er kommunedirektøren tilbakeholden med å anbefale en regulering som åpner for etablering av et datasenter av denne størrelsen på PM6.

Det må for øvrig understrekes at en reguleringsplan i første rekke er en avklaring av bruk, vern og utforming av arealer. En reguleringsplan kan stadfeste eller åpne for virksomhet på et område, men det er også et bedriftsøkonomisk spørsmål om det gjennomføres. En reguleringsplan kan i bestemmelsene gi detaljerte vilkår og forbud når det gjelder former for bruk av et område, men kan ikke fastsette hvem som skal gjennomføre planen, benytte bygninger, eller definere økonomiske forhold, plikter eller rettigheter. Kort sagt kan det ikke i reguleringsplan bestemmes at Norske Skog Saugbrugs skal bestå som før i Halden, men det kan f.eks. fastsettes at arealene kun skal benyttes til treforedlingsindustri.

Konkret om planprogrammet

Forskrift om konsekvensutredninger kap. 4 stiller krav til innholdet i et planprogram og til prosessen, med høring osv. frem til og med vedtak av planprogrammet. Etter KU-forskriften § 14

skal «[e]t planprogram og en melding med forslag til utredningsprogram (…) inneholde en beskrivelse av:

a) planen eller tiltaket, det berørte området og de problemstillingene som i den konkrete saken anses viktige for miljø og samfunn

b) forholdene som etter kapittel 5 skal utredes, og hvilke metoder som er tenkt benyttet for å skaffe nødvendig kunnskap

c) relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen

d) plan- eller søknadsprosessen, men frister i prosessen, deltakere og plan for medvirkning for særlig berørte grupper og andre.

Planprogrammet eller meldingen skal også inneholde kart over det berørte området».

Kommunedirektøren anser at forslaget til planprogram dekker de formelle kravene i lov og forskrift.

Gjennom høring og offentlig ettersyn av planprogrammet har det kommet til sammen 17 høringsuttalelser fra privatpersoner og ulike instanser og myndigheter. Jf. også vedlegg 1. Noen av uttalelsene retter seg til planprogrammet, mens andre uttalelser retter seg til det videre planarbeidet. Forslagsstiller har med unntak av uttalelsen fra Strømstad kommune, gjennomgått merknadene og innspillene og kommentert disse, jf. vedlegg 2. Høringsuttalelsen fra Strømstad kommune følger som vedlegg 3. De har ikke merknader til planprogrammet, men ønsker å bli orientert i det videre planarbeidet.

Planprogrammet (vedlegg 4) er til en viss grad revidert i tråd med de uttalelser som retter seg spesifikt til dette. De endringer som er gjort er i hovedsak at kravet om utarbeidelse av kost-/nytteanalyse for bruk av overskuddsvarme gjøres som en del av planprosessen, i stedet for i en egen prosess etterpå. Det er ellers gjort utdypinger/presiseringer av hva som er utredningsbehov innenfor de ulike fagområdene (kap. 4.1-15). Kommunedirektøren slutter seg til disse endringene. Krav til innhold og utredningstema i en kost-/nytteanalyse for bruk av overskuddsvarme er også gitt i egen forskrift, fastsatt av Energidepartementet den 25.09.2024. Kost-/nytteanalysen skal godkjennes av NVE, og NVE kan, i samråd med kommunen og fylkeskommunen, stille som vilkår for godkjenningen at overskuddsvarmen skal utnyttes dersom analysen viser at fordelene ved dette er større enn kostnadene, jf. forskriftens § 12.

Det er kommet flere innspill til planarbeidet og til planprogrammet om at det primært ønskes fortsatt treforedlingsindustri på området, og ikke datasenter. I den sammenheng er det også flere innspill om at det bør utarbeides en analyse av samfunnsøkonomiske virkninger, med f.eks. antall arbeidsplasser (inkludert underleverandører), verdiskapingspotensial og bransje- og verdikjedeanalyse for skognæringen m.m. Det er av forslagsstilleren vurdert å ikke gå videre med disse utredningstemaene, men basere seg på generelle ringvirknings- og effektanalyser for datasentre. Hvorvidt det er ønskelig med fortsatt treforedlingsindustri og ikke datasenter, er i første rekke et politisk og et bedriftsøkonomisk valg. Et reguleringsplanarbeid vil se på muligheten for å kunne etablere ny virksomhet samt sikre arealer til eksisterende virksomhet, men ikke være et press- eller tvangsmiddel for å sikre en fortsatt drift. En samfunnsøkonomisk analyse av ringvirkninger som etterspurt vil kunne bli omfattende. Indirekte vil det også dreier seg om andre spørsmål enn de rent arealbruksmessige som en reguleringsplan primært skal avklare. En slik analyse vil også være ut over det som er nevnt som utredningstema i forskrift om konsekvensutredninger kap. 5 (§§ 17-24) om Innholdet i konsekvensutredningen. Listen over utredningstema i forskriftens § 21 er imidlertid ikke uttømmende og det er av stor betydning å få mer informasjon om de samfunnsmessige ringvirkningene av omdisponering av industriarealer til

datasenter. Kommunedirektøren anbefaler derfor at en samfunnsøkonomisk analyse av ringvirkninger blir tatt inn som utredningstema i det videre planarbeidet.

Det er også stilt spørsmål om ikke området ved PM4 og 5 bør inngå i reguleringsplanarbeidet. Det argumenteres for at selv om disse byggene er solgt til Norsk Nukleær Dekommisjonering (NND) ligger de så sentralt i industriområdet at de bør sees i sammenheng med den øvrige virksomheten i området. Det vil imidlertid bli utarbeidet en egen reguleringsplan for NND og deres aktiviteter, og det er vurdert til at det ikke er hensiktsmessig å trekke dette inn i det nå igangsatte planarbeidet for datasenter. Det er per i dag ukjent for kommunedirektøren når planarbeidet for NND formelt sett vil bli igangsatt, men det må forutsettes at reguleringsplanene for Saugbrugs næringsområde og for dekommisjoneringen blir samordnet.

Med bakgrunn i det ovenstående stiller kommunedirektøren seg i hovedsak bak de vurderinger som er gjort av forslagsstilleren og deres forslag til endringer i planprogrammet, men anbefaler at en samfunnsøkonomisk analyse av ringvirkninger tas inn som utredningstema.

Ifølge planprogrammet er det nå forslag om at det utarbeides konsekvensutredning for klimagassutslipp, støy, samt luft- og luktforurensning. Det kan i tillegg blir utarbeidet konsekvensutredning for kulturmiljø og vannmiljø, avhengig om lokalisering av nytt datalager vil bli lagt i nærhet til vernet/verneverdig bebyggelse eller om det legges opp til kjøling av datalager ved bruk av vann fra Tista. Selv om det ikke blir utarbeidet konsekvensutredning for de andre temaene, vil kommunedirektøren understreke at de vil bli utredet. En konsekvensutredning har strengere og mer formelle krav til metodikk og fremstilling enn fagutredninger ellers, jf. Miljødirektoratets veileder M-1941 Konsekvensutredning av klima og miljø, men ut over dette er det samme krav til faglighet, anerkjent metodikk, etterprøvbarhet osv. Den grunnleggende forutsetningen i alle saker, både med og uten konsekvensutredninger, er at saken skal være så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17. Kommunedirektøren mener at forslaget til planprogram, med tillegg av en samfunnsøkonomisk analyse, vil bidra til dette.

Beskrivelse av løsningsalternativer

Dersom det ikke er ønskelig med etablering av datasenter er det mulig for kommunen å ikke fastsette planprogrammet. Det bør da samtidig gis tydelig signal til forslagsstilleren om at det ikke er ønskelig med datasenter. Beslutning om ikke å fastsette planprogram kan ikke påklages. Reguleringsplanarbeidet kan (i teorien) fortsette, men da for et datasenter som er så lite og lokalisert slik at det ikke utløser krav om konsekvensutredning med planprogram. Det er likevel grunn til å anta at dette ikke er en aktuell løsning for forslagsstilleren, og det vil heller ikke være grunn til å gå videre med planarbeidet dersom det uansett ikke vil føre frem.

Det kan tas inn krav om at flere temaer i planprogrammet skal konsekvensutredes, og ikke bare utredes eller beskrives som del av planbeskrivelsen. Det kan også tas inn krav om at nye tema som tidligere er avvist eller utelatt, skal utredes. Dette kan f.eks. gjelde en analyse av samfunnsøkonomiske virkninger, slik det har kommet innspill om. Krav om utredninger må imidlertid gjelde tema som er beslutningsrelevante og innhold og omfang skal være tilpasset den aktuelle planen eller tiltaket, jf. KU-forskriften § 17. Kommunedirektøren ser at det kan være interessant å få mer kunnskap om ringvirkningene av et datasenter, og vil anbefale å ta inn dette som et utredningstema. Dette temaet har betydning for å kunne gi en bred debatt og et best mulig beslutningsgrunnlag for om og hvor et ev. datasenter bør lokaliseres. Kommunedirektøren ser imidlertid ikke grunn til å ta inn ytterligere tema ut over dette.

Det kan i tillegg til å fastsette planprogrammet, med ev. justeringer og endringer, gis føringer for det videre planarbeidet. Eksempelvis er det mulig å gi signal om at PM6-bygget fortsatt skal være avsatt til industri.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Ikke relevant ved behandling av planprogram.

Forankring i bærekraftsmålene

Planprogrammet er i seg selv bare en plan for det videre planarbeidet, og er således ikke omfattet av FNs bærekraftsmål. Tiltaket det planlegges for vil imidlertid være omfattet, men vurderinger av bærekraftsmålene i fbm. dette kommer først ved førstegangsbehandling av planforslaget.

Forankring i samfunnsplanen og andre kommunale planer

Se ovenstående avsnitt.

Hvilke konsekvenser har denne saken for klima, natur og miljø?

Se ovenstående avsnitt.

Konklusjon og anbefaling

Med tillegg av samfunnsøkonomisk analyse av ringvirkninger som utredningstema, vil kommunedirektøren tilrå å fastsette det fremlagte forslaget til planprogram for detaljregulering for Saugbrugs næringsområde, plan-ID G-768. Planprogrammet legges da til grunn for det videre arbeid med reguleringsplanen slik at dette kan fortsette.

Lasse Henriksen
Direktør Teknisk

Bernt-Henrik Hansen
leder enhet Plan og miljø

Saksbehandler: Bjørn Murvold

Utsendte vedlegg

1	Sammenstilling av merknader etter varsel om oppstart og høring av planprogram.pdf
2	Merknadsbehandling etter varsel om oppstart og høring av planprogram
3	Kommunstyrelsen 2026-05-20 (2026-05-20 KS §73)
4	Planprogram Saugbrugs næringsområde

Medsaksbehandlere

Navn:	Adm.enhet:	Bidrag til saken:

<skriv navn her>	<enhet>	<bidrag>