



Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Hovedutvalg for plan - teknisk - landbruk - klima og miljø		19.03.2025

Detaljregulering for Saugbrugs industriområde - førstegangsbehandling

Kommunedirektørens innstilling:

I medhold av plan- og bygningsloven § 12-10 vedtar Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk, klima og miljø å legge forslag til detaljregulering for Saugbrugs industriområde (Nasjonal plan-ID G-761) ut til høring og offentlig ettersyn. Plandokumentene består av plankart datert 07.03.2025, planbestemmelser datert 07.03.2025 og planbeskrivelse datert 07.03.2025.

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Norske Skog Saugbrugs AS driver i dag sin produksjon av magasinpapir (SC-papir) innenfor reguleringsplan for Saugbrugsforeningen industriområde på Kaken, og Kasa, Plan-ID G-328 vedtatt 15.06.1989. Etter steinspranget og påfølgende driftsavbrudd i PM6 den 27.04.2023, er det nå ønske om å legge til rette for etablering av en ny prosesslinje for produksjon av bleket kjemisk-termomekanisk masse (BCTMP). En slik etablering utløser krav om ny reguleringsplan med konsekvensutredning.

Asplan Viak AS har på vegne av Norske Skog Saugbrugs AS utarbeidet et forslag til detaljregulering for Saugbrugs industriområde som åpner for den ønskede etableringen av nytt produksjonsanlegg. Dette inkluderer bl.a. et tørkeanlegg på inntil 60 meters høyde, balleanlegg og oppgradert renseanlegg.

Hva aktualiserer saken?

Halden kommune har mottatt forslag til detaljregulering for Saugbrugs industriområde til behandling. Etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-11 «skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn etter reglene i pbl. §§ 12-9 og 12-10».



Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk, klima og miljø er gitt denne myndigheten iht. delegeringsreglementet kap. 4.3.1.

Frist for å gi uttalelse til et planforslag skal etter pbl. § 12-10 være minst 6 uker.

Saksopplysninger

Plandokumentene består av planbeskrivelse, plankart og planbestemmelser, se vedlegg 1-3. I tillegg er det utarbeidet en rekke konsekvensutredninger og rapporter for ulike fagtema iht. planprogrammet. Alle innspill til planarbeidet er også gjennomgått og kommentert. Alle disse dokumentene er lagt ut på kommunens hjemmeside, under kunngjøringer og høringer, og kan finnes der: <https://www.halden.kommune.no/kunngjoringer-og-horinger/detaljregulering-for-saugbrugs-industriomrade-mottatt-planforslag.56909.aspx>

Utvalget har i møtet den 19.03.2025 sak 24/2025, behandlet planprogram for utarbeidelse av reguleringsplanen. Det oversendte planforslaget følger opp de krav til utredninger som er gitt i planprogrammet.

Forslag til reguleringsplan for Saugbrugs industriområde omfatter et område på til sammen ca. 177 daa. Planområdet inkluderer arealer både på nord- og sørsiden av Tista, men ikke selve elveløpet. Planområdet er redusert sammenliknet med hva som vist ved varsel om oppstart av planarbeid. Hele arealet innenfor planområdet er foreslått satt av til industriformål. Mye av planområdet er allerede utbygd med ulike bygninger og anlegg knyttet til både nåværende og tidligere industriproduksjon. Hovedhensikten med planforslaget er å åpne for etablering av en ny produksjonslinje, men planen gir også rom for noe utvidelse av eksisterende bygg og anlegg. I planforslaget er det bestemmelser om byggehøyder for inntil 30 meter på delfeltet IND_1 nord for Tista og inntil 20 meter på delfelt IND_2 mellom Tista og fv. 21. Planen åpner for etablering av et nytt tørkeanlegg på maksimalt 2000 m² grunnflate (bebygd areal) og høyde opptil 60 meter innenfor et avgrenset areal i delfelt IND_1 angitt som bestemmelsesområde #1 i plankartet.

Planområdet grenser inn til Halden reaktor. Kommunen har fått signaler om at det vil bli igangsatt et arbeid med reguleringsplan der som del av arbeidet med dekommisjoneringen. Det er per i dag ikke formelt startet opp et slik planarbeid, men det forutsettes at planen for Halden reaktor vil få god tilpasning til detaljreguleringen for Saugbrugs industriområde.

Parallelt med utarbeidelse av reguleringsplan og behandling av saken etter plan- og bygningsloven, er det søkt om ny/endret konsesjon etter forurensningsloven. Pga. omfang og type virksomhet hos Norske Skog Saugbrugs er det Miljødirektoratet som er forurensningsmyndighet og 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 Miljødirektoratet søke å samordne sakene. Utslippstillatelsen omfatter både utslipp til vann og til luft. Kommunen vil få søknaden om utslippstillatelse på høring fra Miljødirektoratet.

Det er hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 3 å gi bestemmelser til i reguleringsplanen om «grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning». Kommunedirektøren anser imidlertid at utslippstillatelsen fra

Miljødirektoratet bør ivareta disse forholdene og at det derfor trolig ikke vil være aktuelt å benytte seg av denne hjemmelen for å begrense utslipp, med unntak for støy (jf. planbestemmelse § 2.1).

I pbl. §12-7 nr. 12 gis det også hjemmel til å gi bestemmelser i reguleringsplan til å pålegge «undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne». Det er mulig å benytte denne hjemmelen til å pålegge etablering av et overvåkingsregime inklusive en eller flere målestasjoner, for f.eks. å overvåke utslipp til luft. Slike målestasjoner kan også anlegges utenfor planområdet. I departementets lovkommentar står det om bestemmelsen at «Krav om undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser ved gjennomføring av planen, skal sikre oppfølging av de undersøkelser som er gjort i forbindelse med planbeskrivelsen/konsekvensutredningen, inkludert vedtak av avbøtende tiltak og bestemmelser. Med gjennomføring menes også anleggs-, gjennomførings- eller driftsfase. Bestemmelsen vil gjøre det mulig å oppdage uforutsette konsekvenser av planen eller tiltak i planen, og med det gi grunnlag for å treffe tiltak som kan motvirke slike virkninger». Videre står det at «Undersøkelser med sikte på overvåkning og klargjøring av virkninger kan inngå som del av annet relevant overvåkningsarbeid, f.eks. mer generelle krav om overvåkning av naturtilstanden i kommunen eller fylket. Bestemmelsen bør ses i sammenheng med vilkår satt i forbindelse med tillatelser knyttet til enkelttiltak i planen og til regelverket om internkontroll».

Kommunen er etter forurensningsforskriften kap.7 definert som forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet. Etter denne forskriften kan kommunen pålegge anleggseier tiltak og målinger for å sikre at grenseverdier overholdes. Kommunedirektøren mener derfor at det fortsatt vil være mulighet til å kunne kreve etablering av målestasjoner for luftkvalitet dersom det er indikasjoner på at grenseverdiene for utslipp til luft ikke holdes. Det bør derfor ikke være nødvendig å kreve dette i reguleringsplan.

Vurderinger

Det fremlagte planforslaget åpner for en stor utbygging som vil bli merkbar for omgivelsene, både ved etablering av et tørkeanlegg i opptil 60 meters høyde, men også gjennom driften av anlegget med økte utslipp av f.eks. vanndamp. Gjeldende reguleringsplan åpner opp for industrianlegg i opptil ca. 24 meters høyde (PM6), med unntak av fabrikkpipa som er ca. 90 meter høy. Det nye tørkeanlegget innebærer derfor en vesentlig økning i høyden på deler av industriområdet. Etableringen av den nye produksjonslinjen utløser et krav om konsekvensutredning, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 6 bokstav b, samt vedlegg I til forskriften, og dermed også et krav om ny/endret reguleringsplan. Den gjeldende reguleringsplanen omfatter et veldig stort område da den også inkluderte omleggingen av fv. 21, med etablering av Vaterland bru og flytting av fylkesveien til sør for Tista. Planforslaget nå har derfor en mindre planavgrensning og omfatter bare de arealene hvor det er aktuelt å kunne gjøre tiltak i forbindelse med industrivirksomheten.

Der hvor ny reguleringsplan overlapper en eldre reguleringsplanen, bør den gamle reguleringsplanen oppheves (planvask). Dette er for å unngå at det blir lag på lag med reguleringsplaner. En gammel reguleringsplan vil fortsatt være gjeldende selv om den overlappes av en ny plan, og den gamle planen kan fortsatt få virkning på temaer eller områder der hvor ny plan er taus. Ved at det bare er én reguleringsplan på et areal vil det være enklere for alle å holde oversikt over hva som faktisk gjelder der.

Det er kommet flere innspill til planen og til planarbeidet. Disse er sammenstilt og kommentert av forslagsstilleren: <https://www.halden.kommune.no/f/p1/id2f893e1-bd2c-4af7-96ac-fe0d19025faf/5-oppsummering-og-kommentarer-til-merknader-etter-horing-av-planprogram-og-varsel-om-oppstart.pdf> Kommunedirektøren vil i all hovedsak slutte seg til de vurderinger som er gjort av forslagsstiller til de innkomne merknadene.

Beskrivelse av løsningsalternativer

Det er beskrevet flere alternativer som del av planbeskrivelsen og konsekvensutredningen. Nullalternativet vil være situasjonen før raset, dvs. at PM6 gjenoppbygges og driftes sammen med PM4 innenfor gjeldende utslippstillatelser. Dette er av Saugbrugs vurdert til å være lite fremtidsrettet da markedet for magasinpapir er nedadgående.

Det er også vurdert to alternativer ved etablering av ny BCTMP-linje: Helt ny fabrikk på ny lokasjon eller basere ny produksjonslinje på gjenbruk av eksisterende infrastruktur. Forslagsstiller har konkludert med at det siste alternativet er å foretrekke da dette er både økonomisk og miljømessig best ved at arealbehovet og karbonutslippet reduseres ved gjenbruk av arealer, bygningsmasse og infrastruktur og at energibehovet begrenses ved at man kobler seg på eksisterende prosesslinje.

Alternative interne lokaliseringer på industriområdet er også vurdert. Det er gjennom prosjektet forsøkt å holde industrianlegget mest mulig komprimert slik at avstander for intern transport og pumping av papirmasse, vann m.m. blir kortest mulig. Anlegget er imidlertid ikke detaljprosjektert ennå. Det er derfor angitt et større areal/bestemmelsesområde # 1 for lokalisering av nytt tørkeanlegg enn det som er det faktiske arealbehovet. Planforslaget gir dermed rom for noe tilpasnings- eller justeringsmuligheter i plasseringen av dette anlegget.

Luftforurensning og luktutslipp

Det er utarbeidet en egen fagutredning om utslipp til luft. Utredningen kan finnes her: <https://www.halden.kommune.no/f/p1/icda92aec-efa2-40b6-86bf-9ce7ab43d68a/16-temanotat-utslipp-til-luft.pdf> I produksjonen av BCTMP tas det i bruk kjemikalier med bl.a. svovelforbindelser for å løse opp fibre i treverk. Ved produksjon av magasinpapir (SC-papir) gjøres dette i større grad mekanisk. Drift av tørkeanlegget vil også medføre økte utslipp av vanndamp og svevestøv. Det er i utredningen beregnet konsentrasjoner og utbredelse av stoffer som kan gi lukt og av støv, basert bl.a. på prosessbeskrivelser fra Norske Skog Saugbrugs og meteorologiske data. For lukt konkluderer utredningen at:

- ved normaldrift vil det kun være noe lukt inne på bedriftens eget område
- ved svært ugunstige forhold kan det være noen korte perioder med svak lukt for de mest berørte naboene, men innenfor det som normalt anses som akseptabelt
- ved avvik i produksjonen, som ev. gir forhøyede nivåer av H₂S (hydrogensulfid) i luft f.eks. fra bassengene, kan det oppstå situasjoner som unntaksvis berører noen av naboene
- det legges til grunn luktrensing på punktutslipp med mulig signifikant bidrag til lukt.

For støv fra ny tørke konkluderes det med at det er sannsynlig at bidraget fra utslippet ikke medfører at grenseverdiene for lokal luftkvalitet overskrides med hensyn på svevestøv PM₁₀, dvs. partikler med diameter mindre enn 10 mikrometer.

For utslipp av svoveldioksid (SO₂) fra multibrenselkjele konkluderes det med at det ved normallast vil være god margin til forurensningsforskriftens krav til lokal luftkvalitet. Ved høy last er det en minimal risiko for at høyeste timebidrag én gang i løpet av et år kan overskride maksimal timekonsentrasjon, hvilket er godt innenfor de 24 overskridelsene som er definert som akseptabelt i forskriften. Videre konkluderes det at det ved normallast er svært liten risiko for at luftkvalitetskriteriet til Folkehelseinstituttet på døgnmiddel 20 mikrogram/m³ overskrides, da maksimalt beregnet verdi er 18 mikrometer/m³ og bakgrunnen i området er forventet å være svært lav.

Kommunedirektøren ser utfordringen med å starte opp igjen en industriprosess som involverer bruk av svovelforbindelser. Dette kan gi utslipp bl.a. av gassen hydrogenulfid (H₂S) som lukter som råtne egg. Luktutslipp vil være svært lite ønskelig, og et langt tilbakeskritt etter mange positive år med reduserte utslipp fra Saugbrugs. Kommunedirektøren forutsetter derfor at det gjøres nødvendige rensetiltak slik at lukt og utslipp av partikler holdes så lavt som mulig. Med de grenseverdier for utslipp til luft som er satt i dagens utslippstillatelse, oppfatter kommunedirektøren at lukt- og støvproblematikken, med enkelte unntak, er innenfor det akseptable.

Kommunedirektøren har underveis i planarbeidet også stilt spørsmål om etablering av ny prosesslinje vil medføre økt utslipp av vanndamp. Dette er ikke spesielt utredet i planforslaget, men det er kommentert i planbeskrivelsen kap.7.14 at «Når det gjelder skyggevirksomheter av damp, så vil dette avhenge av temperatur og andre lokalklimatiske forhold. Dersom temperaturen faller til mange minusgrader, kan ikke noe skyggelegging utelukkes, hvilket også er tilfellet med dagens produksjon. Utslippspunktet til luft vil ikke bli høyere enn 60 m på den nye tørka. Dette er 25-35 m lavere i terrenget enn nærmeste bolig». Kommunedirektøren ser at det ut fra meteorologiske betingelser kan være vanskelig å si noe sikkert om virkningen av utslipp av vanndamp. Det bør likevel tas høyde for at det kan bli noe mer «tåke» enn i dag.

Parallelt med reguleringsplanarbeidet er det søkt Miljødirektoratet om ny/endret utslippstillatelse. Det vil derfor være naturlig å se et krav om overvåking av luftkvalitet i sammenheng med de vilkår som stilles der. Det vil være unødvendig å stille krav i en reguleringsplan dersom de samme kravene blir stilt i en tillatelse etter forurensningsloven. Kommunedirektøren kan uansett ikke se at det er noe i planforslaget som skal være til hinder for etablering av grundige rensetiltak.

Naturmangfold og vannmiljø

Det er ikke utarbeidet egen rapport for naturmangfold på land, dette er bare omtalt i planbeskrivelsen kap. 4.6 og 7.4. En vurdering av naturmiljø i vann inngår i fagnotatet om vannmiljø: <https://www.halden.kommune.no/f/p1/ic14665c3-281a-4cfa-9b70-377779ea2c14/11-fagnotat-vannmiljo.pdf> Det er kommet flere innspill til planen om at bøkeskogen ikke må røres, bl.a. er det vist til at det som trolig er Norges største bøketre står i området. Bøkeskogen og dette treet er utenfor planområdet, og får derfor ikke endret arealbruk som følge av dette planforslaget. Det er i det hele tatt lite intakt natur igjen innenfor planområdet. I plankartet angis en byggeforbudssone på elvekanten mot Tista som muligens kan bidra til noe reetablering av vegetasjon her, ihvertfall at dette arealet ikke bygges ned. For øvrig må det påsees at det ved tiltak innenfor planområdet blir en forsvarlig håndtering av ev. fremmede/uønskede arter slikk at disse ikke spres videre. Dette blir imidlertid regulert gjennom forskrift om fremmede organismer, og ikke gjennom reguleringsplanen.

Gjennom tidligere og gjeldende utslippstillatelse er Saugbrugs pålagt å gjennomføre et overvåkningsprogram for natur- og miljøtilstanden i Tista og i Iddefjorden. Dette måleprogrammet

viser at Tista har dårlig økologisk tilstand nedenfor Saugbrugs, men at kjemisk tilstand er god. I Iddefjorden er økologisk tilstand vurdert til å være moderat, mens kjemisk tilstand er vurdert å være dårlig i havnebassenget og god i Iddefjordens hovedbasseng. Etter vannforskriften og EUs vanndirektiv skal alle vannforekomster ha «minst god økologisk og kjemisk tilstand». Utslippstillatelsen fra Miljødirektoratet pålegger Saugbrugs å rense sine utslipp, og miljøtilstanden i Tista og Iddefjorden har gradvis blitt bedre med årene. Det fremgår likevel av fagnotatet om vannmiljø at dagens utslipp har effekt på tilstanden i Tista. Det refereres bl.a. til rapport fra NIVA (2022) i fbm. overvåkningsprogrammet og at «Samtlige av de biologiske kvalitetselementene viste bedre tilstand oppstrøms sammenliknet med nedstrøms bedriften. Videre står det at «Til sammen viser resultatene at bedriftens utslipp har en betydelig effekt på økologisk tilstand for samtlige biologiske kvalitetselementer undersøkt i elven Tista». I fagnotatet er det derfor konkludert «For at en ny produksjonslinje skal klare å overholde grenseverdiene i tillatelsen er det nødvendig at oppgradert renseanlegg er på plass før det kan kjøres full produksjon på anlegget».

Kommunedirektøren forutsetter at det gode arbeidet med å redusere utslippene til vann fortsetter slik at vannkvaliteten bedres i Tista og Iddefjorden. Det er, etter kommunedirektørens oppfatning, ingen hindringer i planforslaget for å kunne etablere ytterligere rens tiltak. Det er riktig nok heller ingen krav eller pålegg i reguleringsplanen om å gjøre det, men dette forutsettes fulgt opp av Miljødirektoratet i utslippstillatelsen etter forurensningsregelverket.

Alle planforslag skal vurderes etter bestemmelsene i naturmangfoldloven (nml.) §§ 8-12, jf. nml. § 7. Nml. § 8 stiller krav til kunnskapsgrunnlaget ved vurderingene av virkningen på naturmangfold. I denne saken er opplysninger i Miljødirektoratets Naturbase og Artsdatabankens Artskart lagt til grunn. I tillegg er det benyttet informasjon fra NINA og vannovervåkningsprogrammet. Det anses at informasjonen er tilstrekkelig utfyllende og oppdatert for å kunne ta stilling til naturtilstanden i området og tiltakets påvirkning. Førre-var-prinsippet i nml. § 9 kommer derfor ikke til anvendelse. Etter nml. § 10 skal påvirkningen et økosystem utsettes for vurderes ut ifra den samlede belastningen på økosystemet. Det er liten tvil om at planforslaget åpner for virksomhet som kan få betydning for økosystemet i nedre del av Tista og for Iddefjorden. Det må imidlertid forutsettes at dette vil bli ivarettatt gjennom utslippstillatelsen etter forurensningsregelverket.

Arealdisponeringen innenfor planområdet vil i seg selv ikke ha særlig negativ innvirkning på natur da arealene allerede er omdisponert og i stor grad utbygd. Nml. § 11 åpner for at tiltakshaveren må dekke de nødvendige kostnadene for å unngå skade på naturmangfoldet. Dette blir ivarettatt i utslippstillatelsen ved at Saugbrugs må sørge for etablering og drift av renseanlegg og andre tiltak for å begrense utslipp til luft og vann. Etter nml. § 12 skal det «For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet (...) tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater». Dette blir også, i all hovedsak, ivarettatt i utslippstillatelsen. I kravet til lokalisering er det kommunedirektørens vurdering at det vil være bedre å tillate ønskede etablering av produksjonslinje innenfor et eksisterende industriområde, fremfor å ta hull på nye områder. Dette kravet i nml. § 12 synes derfor ivarettatt.

Støy

Det er laget en konsekvensutredning for støy. Denne kan finnes her:

<https://www.halden.kommune.no/f/p1/ia7aec99b-0704-442c-8e0b-ff5931f6f426/9-konsekvensutredning-av-stoy.pdf>

Konsekvensutredningen viser at det utbyggingen av BCTMP-anlegget ikke vil få vesentlige negative konsekvenser for omgivelsene. Dette forutsetter imidlertid at det gjennomføres støydempende tiltak. Planbestemmelsen § 2.1 følger opp dette ved at det stilles krav til maksimalt støynivå som er innenfor de nasjonale grenseverdiene.

Konsekvensutredningen viser at det kan bli støy over tillatte grenseverdier for de nærmeste naboene i fbm. anleggsarbeid som fundamentering og grunnarbeider. Det er derfor gitt egne bestemmelser i planen for støy i anleggsperioden.

Landskapsvirkning

Det er utarbeidet et eget fagnotat med vurderinger av landskap, kulturminner/-miljøer og friluftsliv: <https://www.halden.kommune.no/f/p1/ib46cfcb3-2f0f-4f63-b6b2-0c6a159cadf3/10-vurdering-av-visuelle-virkninger-for-landskap-kulturmiljo-og-friluftsliv.pdf> Det er utarbeidet en 3D-modell av den eksisterende og planlagte bebyggelsen, sammen med terreng og bebyggelse i omgivelsene. Det er, med bakgrunn i denne modellen, også tatt ut flere illustrasjoner av hvordan utbyggingen vil påvirke landskapet. Konklusjonen er at tørkeanlegget vil bli synlig der det stikker opp over bebyggelsen, mens de andre nye byggene og tiltakene vil være godt tilpasset det eksisterende både i høyder og volum. Det vil imidlertid være viktig å forsøke å dempe den visuelle virkningen særlig av tørkeanlegget, ved at det f.eks. settes krav til materialbruk og at det ikke skal være reflekterende materialer. Jf. planbestemmelsene §§ 2.4 og 2.5.

Kulturminner og kulturmiljøer

Planforslagets påvirkning på kulturminner og kulturmiljøer vil først og fremst være av visuell art. I og med at utbyggingen vil skje innenfor et allerede utbygd industriområde, kan man tro at det vil være begrenset påvirkning av kulturminner der. Det er imidlertid noe eldre industribebyggelse dels innenfor planavgrensningen og dels like utenfor, som vil bli påvirket. Det er satt av en hensynssone i kartet som angir eldre, klassisistisk industriarkitektur i tegl, og hvor det er gitt bestemmelse (§ 4.8) om at fylkeskommunen skal få til uttalelse saker som påvirker verneverdien der. Kommunedirektøren mener derfor at hensynet til kulturminner og -miljøer bør være ivarettatt i planen.

Trafikk

Det er utarbeidet egen konsekvensutredning for trafikk. Konsekvensutredningen kan finnes her: <https://www.halden.kommune.no/f/p1/i03f2d3f5-471c-4a32-acba-1d654e03e5b0/8-konsekvensutredning-av-trafikk.pdf> Utredningen viser at utbyggingen samlet sett vil få små konsekvenser for trafikk. Tiltaket gir små endringer i antall ansatte og parkeringsdekningen er god. Det er tatt inn bestemmelser i planen om krav til antall parkeringsplasser for bil og for sykkel. Transport til og fra Saugbrugs, både av råstoff inn til området og av industriprodukter ut av området, vil ikke medføre slike økninger i trafikkmengdene at det vil gi utfordringer for trafikkavviklingen på omkringliggende veinett.

Klimagassutslipp

Det er laget egen konsekvensutredning for utslipp av klimagasser. Konsekvensutredningen kan finnes her: <https://www.halden.kommune.no/f/p1/i91969283-e991-4f65-b317-6e4ae1cef35f/7-konsekvensutredning-av-klimagassutslipp.pdf> Utredningen viser at utbyggingen av ny BCTMP produksjonslinje vil øke utslippene sammenlignet med nullalternativet. Tiltaket vil føre til et totalt utslipp på omtrent 12 577 000 tonn CO₂e over en driftsperiode på 50 år, mens 0-alternativet gir et totalt utslipp på nesten 10 073 000 tonn CO₂e. Netto klimaeffekt (differansen på tiltaket og 0-alternativet) er altså 2 504 000 tonn CO₂e. Konsekvensgraden vurderes ut fra netto klimaeffekt, altså differansen mellom tiltaket og nullalternativet over en periode på 50 år. Differansen har en

samlet konsekvens som tilsvarer stor negativ konsekvens, i henhold til Miljødirektoratets veileder for konsekvensutredning av klimagassutslipp, M-1941. Utredningen peker imidlertid på at utslippene ved Saugbrugs er relativt sett lavere enn de gjennomsnittlige verdiene ved annen tilsvarende produksjon ellers i Europa og at det er potensiale for å redusere utslippene ved Saugbrugs ytterligere.

Utslipp av klimagasser må veies opp mot andre konsekvenser. De økte klimagassutslippene drar i feil retning ift. å nå de lokale og nasjonale målene om utslippsreduksjoner. Samtidig kan produksjon av BCTMP ved Saugbrugs bidra til reduserte utslipp i global målestokk dersom den erstatter annen produksjon med høyere utslipp. Etableringen av ny produksjonslinje ved Saugbrugs vil også kunne bidra til å trygge virksomheten og arbeidsplassene der, jf. målsettinger i kommuneplanens samfunnsdel og i nærings- og sysselsettingsplan om arbeidsplasser.

Samfunnssikkerhet og -beredskap

Det er utarbeidet ROS-analyse for planen, i tråd med bestemmelsene i pbl. § 4-3. Analysen kan finnes her: <https://www.halden.kommune.no/f/p1/ic1737d3c-da67-4054-9e07-14abaa313d79/6-ros-analyse.pdf> Det er identifisert en rekke ulike hendelser som kan skje både i utbyggingsfasen og ved drift av anlegget. Dette kan være skred/ras, brann, flom, trafikkulykker, akutt utslipp av forurensning osv. Disse hendelsene blir så vurdert opp mot sannsynlighet for at de skal skje og konsekvensene dersom det skjer. Til sammen utgjør dette risikovurderinger. Analysen tar også for seg hvilke risikoreduserende tiltak som kan iverksettes for å unngå at hendelser skjer og hva som bør gjøres ved en hendelse for å minimere skadene. De identifiserte hendelsene som har størst risiko er industribrann og steinsprang. Enkelte risikoreduserende tiltak ved brann, som f.eks. krav om eget industrivern, blir ivaretatt gjennom annet lovverk enn plan- og bygningsloven. Noen føringer gis også gjennom byggteknisk forskrift. For sikring mot f.eks. flom, ras og steinsprang er det lagt inn hensynssoner i plankartet og tatt inn bestemmelser (§§ 4.1-3) med krav om dokumentasjon på at det er tilstrekkelig sikkerhet mot naturfare ved ev. tiltak. For planforslaget anses kravet i plan- og bygningsloven § 4-3 om utarbeidelse av ROS-analyse og innarbeidelse av ev. tiltak i planen, for ivaretatt.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Planforslaget og alternativene som er vurdert får ingen direkte økonomiske og administrative konsekvenser for kommunen, men vil ha stor betydning for Norske Skog Saugbrugs og for omkringliggende naboer og omgivelser. Indirekte kan det blir konsekvenser også for kommunen ift. sysselsetting, skatteinntekter, oppfølging som lokal luftforurensningsmyndighet m.m.

Forankring i bærekraftsmålene

FNs bærekraftsmål består av 17 mål og 169 delmål. Målene skal fungere som en felles global retning for land, næringsliv og sivilsamfunn. Følgende punkter anses spesielt relevante for planarbeidet:

- Mål 8 – Anstendig arbeid og økonomisk vekst. Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle.
- Mål 9 – Industri, innovasjon og infrastruktur. Bygge solid infrastruktur og fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og innovasjon.

- Mål 12 – Ansvarlig forbruk og produksjon. Sikre bærekraftig forbruks- og produksjonsmønstre.

Planforslaget kan bidra til å styrke industriell produksjon og dermed sikre arbeid til de ansatte på Norske Skog Saugbrugs. Sikring av miljømessig bærekraft skjer primært gjennom forurensningsregelverket, og det vil ikke være hindringer i planen for å kunne etablere nødvendige rensetiltak.

Forankring i samfunnsplanen og andre kommunale planer

Planforslaget vil være med på å bygge opp under målsettinger i kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan for næring og sysselsetting om næringsutvikling og sikre/øke sysselsettingen i kommune.

Planforslaget kan imidlertid gjøre det vanskeligere å nå målsettingene om reduksjon i klimagassutslipp i klima- og energiplanen.

Andre forhold

Det forutsettes at det i utslippstillatelse etter forurensningsregelverket settes utslippsgrenser som gjør at det ikke blir økte luktproblemer eller andre negative konsekvenser for omgivelsene eller miljøet som følge av den ønskede etableringen av produksjonslinje for BCTMP.

Konklusjon og anbefaling

Selv om det er visse usikkerhetsmomenter knyttet til utslipp til vann og luft, mener kommunedirektøren at forslaget til detaljregulering for Saugbrugs industriområde i det alt vesentlige er gjennomarbeidet og vil gi rammer for videre utvikling av industrien i området. Usikkerheten knytter seg primært til driften av anlegget, og i mindre grad til arealformål i reguleringsplan eller til utbyggingen i volum og høyde. Det forutsettes at det i utslippstillatelse etter forurensningsregelverket settes utslippsgrenser som gjør at det ikke blir økte luktproblemer eller andre negative konsekvenser for omgivelsene eller miljøet.

Med bakgrunn i det ovenstående anbefaler derfor kommunedirektøren at hovedutvalget vedtar å legge forslaget til detaljregulering for Saugbrugs industriområde ut til høring og offentlig ettersyn.

Lasse Henriksen
Direktør Teknisk

Morten Høvik
fagleder

Saksbehandler: Bjørn Murvold

Utsendte vedlegg

- | | |
|---|-------------------------|
| 1 | Planbeskrivelse |
| 2 | 1. Plankart (1) |
| 3 | 2. Planbestemmelser (1) |

Medsaksbehandlere

Navn:

Adm.enhet:

Bidrag til saken:

Bernt-Henrik Hansen

Martine Hageengen
Ringdal

Plan og miljø

forurensning, klima, byggesak

Charlotte Scott Hult

Forankring av tiltaket i FNs bærekraftsmål

 8 ANSTENDIG ARBEID OG ØKONOMISK VEKST	<i>Å skape økonomisk vekst og nye arbeidsplasser gjennom anstendig arbeid er en forutsetning for bærekraftig utvikling. Anstendig arbeid er i FNs bærekraftsmål beskrevet som: arbeid som er produktivt, arbeid som gir en rettferdig inntekt, sikkerhet på arbeidsplassen og sosial beskyttelse til familier.</i>
 9 INNOVASJON OG INFRASTRUKTUR	<i>Infrastruktur er den underliggende strukturen som må være på plass for at et samfunn skal fungere. Infrastruktur er en forutsetning for økning i vekst og produktivitet, og for forbedringer i utdannings- og helsetilbud. Teknologi og innovasjon anses som drivere til å løse miljømessige utfordringer.</i>
 12 ANSVARLIG FORBRUK OG PRODUKSJON	<i>Bærekraftig produksjon innebærer å minske ressursbruk, miljøødeleggelse og klimagassutslipp når en lager en vare. I dag forbruker vi mer enn hva som er miljømessig bærekraftig. For å sikre gode levekår for nåværende og fremtidige generasjoner må også hver enkelt forbruker endre livsstil.</i>