

Klima- og miljødepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

Trondheim, 25.09.2023

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2023/3982

Saksbehandler:  
Toril Grønningseter

## Miljødirektoratets tilråding om innsigelse til næringsområde i kommuneplanen for Froland kommune

Miljødirektoratet mener at planforslagene om et næringsområde for kraftkrevende industri på Bøylestad i Froland kommune vil være i strid med nullvekstmålet i Areal- og transportplan for arendalsregionen og retningslinjene 4.1 og 4.2 i SPR BATP. Vi vurderer samfunnsnyttene av tiltaket er usikker, og at den ikke veier opp for de negative konsekvensene for naturmangfold av nasjonal og vesentlig regional verdi.

Vi tilrår derfor at innsigelsen fra Statsforvalteren i Agder til næringsområdet på Bøylestad i kommuneplanens arealdel for Froland kommune tas til følge.

### Bakgrunn

Miljødirektoratet viser til oversendt innsigelsessak fra Klima- og miljødepartementet i e-post av 1. september 2023, mottatte saksdokumenter, samt møtet og befaringen 14. september 2023.

Statsforvalteren i Agder har innsigelse til et næringsområde på Bøylestad i kommuneplanens arealdel 2021-2033 for Froland kommune.

Området er i kommuneplanens arealdel 2018-2030 avsatt til «landbruks-, natur- og friluftsområde» (LNF-område). Området er nå foreslått avsatt til «bebyggelse og anlegg – fremtidig næringsbebyggelse», med ønske om å tilrettelegg for kraftkrevende industri.

Det aktuelle arealet ble først meldt inn som en mulig lokalisering for Morrow batterifabrikk, men Morrow valgte å etablere seg i Arendal kommune. Tiltakshaver på Bøylestad og Froland kommune ønsker likevel å regulere dette arealet til kraftkrevende industri. Kommunen viser til at Bøylestad ligger ved et kraftknutepunkt og at man kan koble seg direkte på eksisterende 420 kV-linjen. Med hensyn til transport for framtidige ansatte og varetransport viser kommunen til at planområdet ligger i rimelig avstand til fremtidige boligutbyggingsområder i Froland og i nabokommunene, og til planområdets nærhet til jernbanestasjon.

I mottatte planbestemmelser (udatert) er det et rekkefølgekrav som sier at *før utbyggingsområdet kan igangsettes skal fv. 3718 utbedres med 2 feltsvei og midtstripe og ha samme standard som veien fra Eydehavn havn til batterifabrikken i Heftingdalen. Den må også kunne godkjennes ADR klasse 2 for frakt av farlig gods. Eventuelt godkjent plan med ny vegtrase som kan erstatte hele eller deler av fv. 3718 som adkomstvei til næringsområde, må være anlagt.*

Kommunen har ikke vedtatt kommuneplanens arealdel uten rettsvirkning for det aktuelle planområdet før oversendelse av innsigelsen til KDD. Årsaken er at det er næringsarealet på Bøylestad som er det sentrale elementet i revisjonen av arealdelen, og kommunen ønsker å få dette avklart før vedtak av planen.

## Om innsigelsene

I medhold av plan- og bygningsloven § 5-4 kan berørt statlig og regionalt organ fremme innsigelse til planforslag som er i strid med interesser av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Det kan også fremmes innsigelse dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, regionale planer eller overordnet plan. Rundskriv T-2/16 *Nasjonale og regionale interesser på miljøområdet* klargjør hva som er miljøinteresser av nasjonal og vesentlig regional betydning og kan gi grunnlag for innsigelser.

Innsigelsene fra Statsforvalteren i Agder er begrunnet med at lokaliseringen av området er i strid med *statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR BATP) punkt 4.1 og 4.2, Areal- og transportplan for arendalsregionen (ATP for arendalsregionen og nasjonale føringer for ivaretagelse av viktig naturmangfold, jf. rundskriv T-2/16 punkt 3.6.*

Arealet som lå inne i arealdelen ved første gangs høring og som Statsforvalteren fremmet innsigelse til 23. september 2022, var på omtrent 4000 dekar, og viste en flateregulering til næringsformål. I forkant av meklingsmøtet 3. mars 2023 oversendte kommunen et kart hvor planområdet var redusert og utgjorde til sammen ca. 1800 dekar til næringsformål. I selve meklingsmøtet var kommunen villig til å nedskalere området til 1600 dekar. I meklingsmøtet ble det lagt fram et mer detaljert plankart som omfatter ca. 1600 dekar til utbygging. Statsforvalteren har opprettholdt sin innsigelse i samband med de nye forslagene, og vist til at de nye kartene/planforslagene ikke endrer ved deres hovedbegrunnelse for innsigelsen som er selve lokaliseringen på Bøylestad, slik at størrelsen på selve området er av mindre betydning.

Statsforvalteren viser til at lokalisering av kraftkrevende industri på Bøylestad ikke er i samsvar med Veikartet Grønt industriløft og Norges batteristrategi som har føringer for identifisering av arealer for grønn industri, og at man må *unngå tap av viktige arealer for matproduksjon, naturmangfold, økte klimagassutslipp fra avskoging og andre samfunnstjenlige formål. Arealbruken bør derfor vurderes i de overordnede planene til fylkeskommunene og kommunene, ut fra et helhetlig kunnskapsgrunnlag. Etablering i eksisterende industriområder eller på frigjorte industritomter har den fordel at en unngår nye inngrep i uberørt natur eller matjord, noe som kan bidra til å redusere uønskede effekter av nye industrietableringer på lokalmiljø og samfunn (Grønt industriløft side 31).*

## Miljødirektoratets vurdering

Som omtalt har ikke kommunen vedtatt kommuneplanens arealdel, og dermed ligger det ikke inne et konkret areal avsatt til næringsformål. Det var forslaget om å sette av ca. 4000 dekar til næringsareal som ble lagt ut til offentlig høring og som Statsforvalteren fremmet sin innsigelse til. Miljødirektoratet må derfor legge til grunn opprinnelig forslag, men vil også kommentere forslagene med redusert areal.

## Konflikt med samordnet areal- og transportplanlegging

Statsforvalteren har i sin uttalelse av 23. september 2022 og i etterfølgende dialog vært tydelig på at det er selve lokaliseringen av næringsområdet på Bøylestad som er mest problematisk. Bøylestad ligger relativt avsidesliggende til og det er omtrent 10 kilometer til både større veier med rimelig god kollektivdekning og større sentra/tettsteder. Som det kommer frem av planbestemmelsene vil det være behov for oppgradering eller/og omlegging av fv.3718 eller etablering av ny tofelts vei som tilfredsstillere kravene for frakt av farlig gods.

I det opprinnelige planforslaget ble det lagt til grunn at det kunne bli opp til 750 nye arbeidsplasser. Kommunen skriver i konsekvensutredningen at Froland ikke kan dekke behovet for arbeidskraft og det vises til omkringliggende kommuner. I konsekvensutredningen er avstand til aktuelle boligområder omtalt, og minimum er ca. 15 minutters kjøretid med bil. Det er i dag ingen kollektivtilbud i Bøylestadområdet. Fra sentralnettstasjonen på Bøylestad som ligger i planområdet, er det over 2 km til jernbanestasjonen hvor det i hht. konsekvensutredningen er åtte daglige avganger fra hhv. Arendal og Nelaug.

Miljødirektoratet støtter Statsforvalterens vurdering om at Bøylestad med stor sannsynlighet vil bli en bilbasert arbeidsplass, og dermed være i strid med Areal- og transportplan for arendalsregionen hvor det overordna målet er nullvekst i biltrafikken innen 2025 – noe som ifølge planen krever betydelig økning i andelen daglige reiser som foregår med kollektiv, sykkel eller gange. Lokaliseringen på Bøylestad vil også være i strid med SPR BATP, retningslinjene 4.1 og 4.2, som sier at rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør fastsettes i regionale planer, og at utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå effektive løsninger, og slik at transportbehovet kan begrenses og det legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.

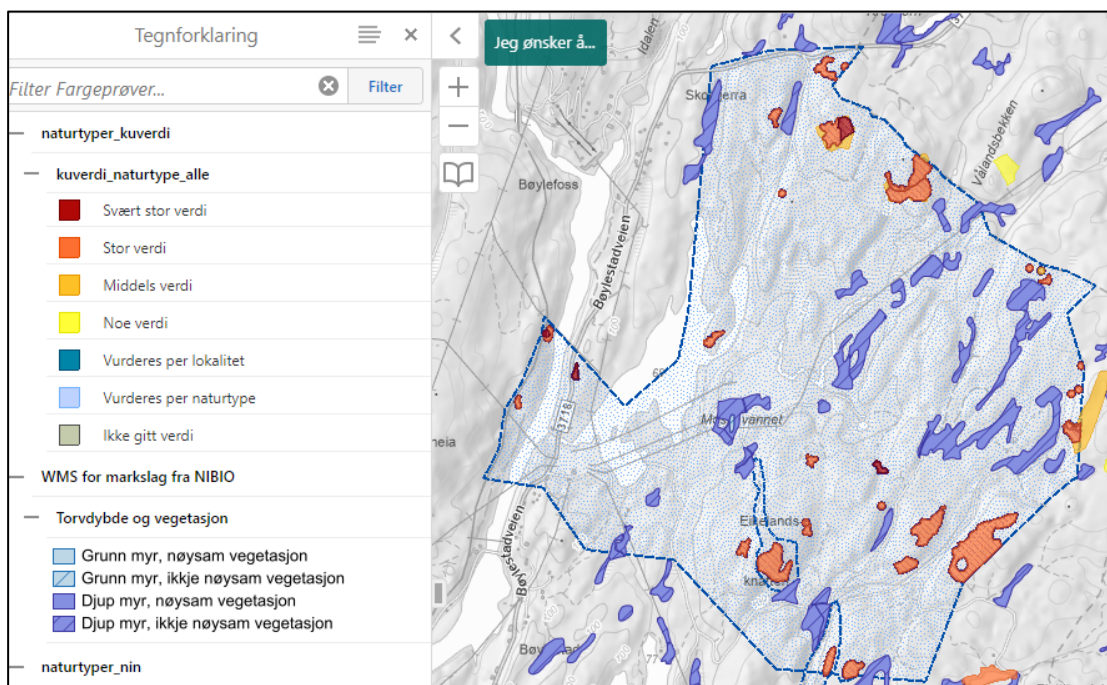
Vi er også enig i statsforvalterens vurdering om at lokaliseringen på Bøylestad er utfordrende med hensyn til godstransport, både i anleggsfasen og driftsfasen. I veikartet Grønt industriløft (side 33) fremheves transportinfrastruktur som en viktig faktor å ta hensyn til i planleggingen av nye grønne industriprosjekter, blant annet av hensyn til effektiv og sikker godstransport – *tilgang til transportløsninger med minst mulig klimagassutslipp og påvirkning på arealbruk og naturmangfold er nødvendig for å nå Norges klima- og miljømål*. Bøylestad ligger ca. 43 km fra Arendal havn og ca. 9 km fra E18 i luftlinje. Det er i planbestemmelsene forutsatt oppgradert eller ny vei fram til Bøylestad, men konkrete traseer er ikke utredet.

## Naturmangfold

Det er gjennomført en konsekvensutredning (udatert) basert på forslaget om et næringsareal på ca. 4000 dekar. Miljødirektoratet støtter Statsforvalterens vurdering om at konsekvensutredningen har store metodiske svakheter og den følger ikke anerkjent metodikk i håndbok M-1941 *Konsekvensutredninger for klima og miljø*, for de ulike fagtemaene. Dette gir store

utslag for utredningen av naturmangfold. For eksempel har ikke data fra kartleggingen av naturtyper etter Miljødirektoratets blitt tillagt vekt ved verdisetting av delområdene, selv om dataene omtales. Delområdene har jevnt over fått for lav verdi for naturmangfold, og vurderingene av påvirkning følger ikke anerkjent metode, og gir dermed feil påvirkningsgrad og konsekvensgrad. Resultatet er at vi finner det krevende å benytte informasjonen i konsekvensutredningen.

Det er imidlertid positivt at tiltakshaver har fått gjennomført kartlegging av naturtyper etter Miljødirektoratets instruks innenfor det opprinnelige planområdet. Kartleggingen viser flere naturtypelokaliteter av stor og svært stor verdi, jf. verditabell i Håndbok M-1941 Konsekvensutredninger for klima og miljø, blant annet lokaliteter med gammel lågurtospeskog, lågurteikeskog og hule eiker. Svært stor og stor verdi betyr at lokalitetene er av nasjonal eller vesentlig regional interesse, jf. T-2/16.



Figuren viser utsnitt fra naturbase der stiplede blå linje viser avgrensning av opprinnelig planforslag. Kartet viser naturtypelokaliteter verdisatt i samsvar med håndbok M-1941 og myrinformasjon fra digitalt markslagskart (DMK).

I plankartene som ble lagt frem ifm. meklingen er det forsøkt å unngå bygging på myr og i naturtypelokalitetene. Dette er i utgangspunktet positivt, men i alle planalternativene vil naturtypelokaliteter av stor eller svært stor verdi ligge i områder avsatt til næring. Alle planforslagene vil også medføre fragmentering av et større sammenhengende skogsområde. Selv om området i dag har inngrep i form av blant annet kraftlinjer og mindre veier, har både Statsforvalteren og Agder fylkeskommune i sine høringsuttalelser pekt på områdets betydning som et økologisk funksjonsområde for ulike artsgrupper.

Agder fylkeskommune skriver i sin uttalelse av 6. september 2022 at Bøylestodområdet inngår i et større relativt urørt naturområde og inngår i viltsammenheng som de «indre områder» sett i sammenheng med trekk ut mot kysten. Storsviltstammene i disse områdene trenger kontakt med

*stammene i de store grøntområdene innover Agder for å kunne sikre utveksling av dyr og for å sikre en bærekraftig populasjonsstørrelse. Området som foreslås avsatt i kommuneplanens arealdel er en viktig del av leveområdet for hjortevilt i regionen. ... På grunn av terrenginngrep, trafikkstøy og viltgjerd utgjør ny E18 en betydelig barriere i viltets leveområder. Den nå samlet belastning av E18 og de planlagte nærings- og boligområder i Arendal både sør og nord for denne, og her foreslåtte fragmentering og nedbygging av store arealer i «indre områder», vil være betydelig.*

Miljødirektoratet er enig i at konsekvensutredningen i liten grad gjenspeiler områdets betydning i en landskapsøkologisk sammenheng og konsekvensene av fragmentering og tap av økologiske funksjonsområder for ulike arter/artsgrupper. En oppsplitting av arealene kan også redusere tilstanden på de gjenværende naturtypelokalitetene.

Miljødirektoratet mener med bakgrunn i vurderingen over at en utbygging av planlagt næringsområde på Bøylestad (alle alternativene) medfører konflikt med nasjonale og vesentlige regionale naturmangfoldverdier, jf. rundskriv T-2/16 3.6 Naturmangfold (*Naturtyper – andre, tredje og femte strekpunkt, Arter – Intakte sammenhenger mellom eller i tilknytning til større naturområder som har en viktig funksjon som forflytnings- og spredningskorridor for arter og Sammenhengende naturområder med urørt preg – Naturområder som i kraft av sin størrelse, urørthet, beliggenhet og sammenheng er viktige for arealkrevende arter, som regional økologisk infrastruktur, for klimatilpasning og friluftsliv*).

### Klimagassutslipp

Både SPR B ATP, Veikart Grønt Industriløft og Norges batteristrategi forutsetter at planlegging av nye næringsområder har som mål å begrense klimagassutslipp. I konsekvensutredningen er det gjort en beregningene av utslippet fra nedbygging av skog ved en tenkt utnyttelse på 45-50 % (av opprinnelig planforslag) vil gi et utslipp på vel 50 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter over en 20-års periode. I håndbok M-1941 kapittel 6.3 vurderes et utslipp mellom 50 000 til 100 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter uavhengig av kilde å gi en negativ konsekvens. Utslipp fra nedbygging av natur for veiadkomst, anleggsarbeid og transportutslipp (gods- og persontrafikk) er ikke beregnet, men vi forventer at disse kan bli betydelige.

### Vurdering av samfunnsnyttene

Ny grønn industri er et nasjonalt satsningsområde, men lokalisering av områder for dette må skje i samsvar med nasjonale og regionale føringer for arealplanlegging. I Norges batteristrategi står det 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.*

Miljødirektoratet har forståelse for at Froland kommune ønsker å legge til rette for næringer som potensielt kan gi lokaløkonomiske fordeler ved økt sysselsetting og innbyggervekst. I et nasjonalt perspektiv er det imidlertid de totale samfunnsøkonomiske virkningene, ut over kommunegrensene, som bør legges til grunn for prioriteringen av hvor slike areal- og kraftkrevende næringer bør etableres.



I konsekvensutredningen står det at arbeidsledigheten i Froland er på ca. to prosent, og at behovet for arbeidskraft ved etablering av 750 arbeidsplasser må dekkes ut over kommunegrensen. Samtidig er det igangsatt og planlagt en storstilt utbygging av batterifabrikk og tilliggende næringer i Arendal som vil ha behov for ny arbeidskraft. En framtidig arbeidsintensiv næringsetablering på Bøylestad kan dermed komme i et konkurranseforhold til allerede etablert og planlagt næringsaktivitet i Arendal. Vi kan ikke se at dette er problematisert eller nærmere utredet i konsekvensutredningen.

Miljødirektoratet vurderer at samfunnsnyttene av nye arbeidsplasser på Bøylestad er usikker, og at samme sysselsettingseffekt kan oppnås om tilsvarende næringer etableres et annet sted med mindre konflikt med naturmangfold og samordnet areal- og transportplanlegging. Det er ikke gjennomført en regional planprosess for å identifisere de best egnede lokaliseringene for kraftkrevende industri i Agderregionen.

I tillegg er det knyttet stor usikkerhet til etablering av ny/oppgradert vei fram til Bøylestad, både hvor den skal gå, hvilke konsekvenser den vil få for klima- og miljøinteresser, og dekning av kostnadene. På møtet og befaringen 14. september ble det anslått en kostnad på en halv milliard for en veistrekning på 10 km. Dette er kostnader som burde ha inngått i en vurdering av samfunnsnyttene av planforslaget.

### Uavklarte forhold

Statsforvalteren har påpekt at det er flere forhold ved etablering av kraftkrevende industri på Bøylestad som ikke er tilstrekkelig utredet til at vi kan vurdere konsekvensene for miljøinteressene.

I høringsuttalelsen viste Statsforvalteren til at *regionalt risikokartlag for syredannende bergarter fra NGU, hvor Froland kommune ikke er omfattet, indikerer høy risiko for syregneisholdig berggrunn helt inn til plangrensa i nord som sammenfaller med kommunegrensa mellom Froland og Tvedestrand. Dette indikerer potensiell fare for sulfidholdig berggrunn også i selve planområdet.*

*Den høye sannsynligheten for at man kan finne sulfid i grunnen i det aktuelle området sammenholdt med de sårbare resipientene i planområdet som det lakseførende vassdraget Nidelva, tilsier at det kan være meget krevende å finne akseptable løsninger for en såpass stor utbygging som den aktuelle.*

Også utslipp av kjølevann kan potensielt gi negative konsekvenser. Statsforvalteren skriver at selv en temperaturøkning på 0,1 grader celsius om vinteren kan være veldig negativt for utviklinga av lakserogn i eventuelt influensområde i Nidelva. Det foreligger ikke i dag et grunnlag for å vurdere konsekvensene av framtidig kjølevannsbehov- og utslipp.

Miljødirektoratet vurderer med bakgrunn i dette at det er stor usikkerhet knyttet til avrenning og utslipp fra planområdet og konsekvenser for vannmiljø og Nidelva som et laksevassdraget av stor verdi, jf. verditabellen i M-1941. Det er også ål (EN - sterkt trua) i Nidelva. Bestandene kan bli negativt påvirket av avrenning både fra selve planområdet, men også ved en eventuell oppgradering av dagen fv. 3718. Det pågår i dag et arbeid for å redusere nærings salttilførselen, bl.a. fra landbruk, for å bedre vannkvaliteten i vassdraget.

Etablering av tiltak som vil gjøre det vanskelig å nå miljømålene for vannforekomstene vil kreve tillatelse etter § 12 i vannforskriften.

## Oppsummering og konklusjon

Miljødirektoratet mener vi har tilstrekkelig kunnskap om naturmangfoldverdiene som blir berørt av planforslagene, jf. naturmangfoldloven § 8, til at vi mener det er stor sannsynlighet for at naturmangfoldverdier av nasjonal og vesentlig regional betydning vil bli negativt påvirket.

Naturmangfoldloven § 10 sier at en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Vi vurderer at planforslaget vil medføre økt samlet belastning på et skogsområde som vurderes som et viktig økologisk funksjonsområde for hjortevilt.

Naturmangfoldloven § 12 sier at for å begrense skader på naturmangfold skal det tas utgangspunkt i driftsmetoder, 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. Miljødirektoratet har i vår avveining mellom de negative konsekvensene for naturmangfold og samfunnsnyttene av tiltaket, konkludert med at samfunnsnyttene av tiltaket både er usikker, og at den ikke veier opp for de negative konsekvensene for naturmangfold av nasjonal og vesentlig regional verdi. Vi mener det ikke er forenelig med § 12 å etablere et næringsområde i samsvar med planforslagene for Bøylestad.

Miljødirektoratet mener at et næringsområde på Bøylestad vil være i strid med nullvekstmålet i Areal- og transportplan for arendalsregionen og SPR BATP, retningslinjene 4.1 og 4.2.

Med bakgrunn i dette mener vi at planforslagene til næringsområde på Bøylestad i kommuneplanens arealdel for Froland kommune er i konflikt med miljøinteresser av nasjonal og vesentlig regional betydning. Vi vurderer at samfunnsnyttene av tiltaket er usikker og samme nytte kan oppnås med en annen lokalisering. Vi tilrår derfor at innsigelsen fra Statsforvalteren i Agder tas til følge.

Hilsen  
Miljødirektoratet

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent*

Ivar Myklebust  
avdelingsdirektør

Steinulf Hoel  
seksjonsleder

Kopi til:

Kommunal- og distriktsdepartementet

Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

STATSFORVALTEREN I AGDER  
Froland kommune

Postboks 504  
Osedalen

4804 ARENDAL  
4820 Froland