



[Mottakernavn]

[KONTAKT]

[Adresse]

[Postnr] [Poststed]

Saksbehandler, innvalgstelefon

Bjørn Loland, 38 17 62 23

Innsigelse og høringsuttalelse til forslag til områderegulering for energiforedlende virksomhet på Støleheia Sør i Kristiansand og Vennesla kommuner

Vi viser til oversendelse datert 03.05.2022 fra Kristiansand kommune med vedtak om å legge forslag til reguleringsplan for områderegulering for energiforedlende virksomhet på Støleheia sør i Kristiansand og Vennesla kommuner ut til offentlig ettersyn.

Statsforvalteren mener planforslaget er i strid med nasjonale mål for ivaretagelse av naturmangfold, nasjonale mål for vannmiljø og nasjonale mål om nullvekst i personbiltrafikken

Vi fremmer med hjemmel i plan- og bygningsloven § 5-4 innsigelse til følgende forhold i planen:

- *Planens bestemmelser om parkering*
- *Område BI_1*
- *Fritak fra videre plankrav for områdene BI_2 og BI_5*
- *Planens bestemmelser til LNF-formål*
- *Planens rekkefølgebestemmelser knyttet til BI_3, BI_4 og BI_6*

Statsforvalterens overordnede holdning til nye store næringsarealer i det grønne skiftet

Statsforvalteren ser denne områdereguleringen på Støleheia som et av en rekke planforslag og omtalte initiativer på Agder, som foreslår å legge ut svært store arealer til ny næring, med referanse til det grønne skiftet. Samlet sett vil dette bety en arealbruksendring på Agder som bryter hittil kjente dimensjoner. For å illustrere er bare den tillatte bygningsmassen i foreliggende plan av samme størrelse som Kvadraturen i Kristiansand inkludert Tangen.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til realisering og ev. framdrift av slike etableringer. Dersom man lykkes med en eller flere av disse planene om storskala ny næring, kan det få stor nytte for regionens økonomiske og sosiale bærekraft. Statsforvalteren ser det imidlertid som en sentral og viktig oppgave å bidra til at disse hensynene også balanseres mot den økologiske bærekraften i pågående samfunnsutvikling. Vi legger til grunn at vi lokalt, nasjonalt og globalt står overfor meget alvorlige



utfordringer både i forhold til klima og natur. Klimakrisen må løses sammen med, og ikke på bekostning av, naturen og det biologiske mangfoldet.

Statsforvalteren ønsker å forholde seg til denne gruppen plansaker på en forutsigbar, tydelig og konstruktiv måte. Dette er en krevende situasjon med åpenbare målkonflikter som krever avveining og balanse. Vi viser her spesielt til bærekraftsmål 17 om samarbeid for å nå målene. Vi legger til grunn at vanlig føringer for planarbeidet, eksisterende regelverk og alle innarbeidede arbeidsmåter må gjelde også for disse planene, på samme måte som mindre omfattende utbygginger med andre formål. Vår vurdering vil skje i to trinn. Det første er en overordnet vurdering om dette er rett plass for denne type virksomhet. Hvis svaret på dette er nei, vil vi anbefale å stoppe planarbeidet. Hvis lokaliseringen kan aksepteres, vil vi gjennomgå planen og gi innspill til denne på vanlig måte. Gitt disse planenes arealomfang, vil dette kunne bli omfattende tilbakemeldinger.

Statsforvalteren legger til grunn at nedbygging av arealer både bidrar betydelig til utslipp av klimagasser, og medfører tap av natur som i seg selv er en stor trussel mot global bærekraft på sikt. Vi tar for gitt at slike tap av økologisk bærekraft bare kan forsvares dersom man med rimelig sikkerhet vet at man får klare gevinster på økonomisk og sosial bærekraft. Det er åpenbart at alle omtalte planer om ny storskala næring på Agder ikke vil kunne realiseres i overskuelig framtid, gitt begrensninger i tilgang på kraft og kapital mm. Statsforvalteren mener i lys av dette at det ikke kan forsvares å gjennomføre svært store naturinngrep og klargjøre tomtearealer i denne størrelsesorden, uten at man har konkrete planer for etablering. Det er ikke bærekraftig hvis konkurransen mellom kommuner og aktører fører til at det bygges ned meget store arealer av intakt natur, uten at man får noe igjen for dette med rimelig sikkerhet innen rimelig tid.

Statsforvalteren varsler derfor at vi vil fremme plankrav og rekkefølgebestemmelser om trinnvis utbygging i denne typen saker for å sikre at det ikke startes naturinngrep før man har konkrete planer om aktivitet.

Nedbygging av natur og tiltakshierarkiet – nasjonale føringer

Nedbygging av natur er den største driveren til den globale naturkrisen, og bidrar til økte utslipp av klimagasser. Naturmangfoldloven § 10 slår fast at «en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for». Utvikling av Agder som en «batterikyst» vil kunne innebære en eskalering av nedbygging av intakt natur i Agder, som åpenbart vil gi økt samlet belastning på naturen. Konsekvensene kan bli at naturens evne til å levere viktige økosystemtjenester reduseres, og i ytterste fall true nasjonale forvaltningsmål for naturtyper, økosystemer og arter, jf. naturmangfoldloven §§ 4 og 5. Meld. St. 14 (2015-2016) Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold, slår fast at (sitat) «Regjeringens hovedstrategi for naturmangfold er en bærekraftig naturforvaltning som sikrer at summen av all aktivitet eller bruk skjer på en måte som medfører at norske økosystemer i størst mulig grad holder en god tilstand over tid». I det videre legger regjeringen følgende prinsipper til grunn for arealbeslutninger som berører naturmangfold (sitat): «Ved arealinngrep og arealbruk skal det så langt mulig – sett i lys av andre samfunnsformål– tas vare på den mest verdifulle naturen. Dette krever god planlegging basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Dersom viktige naturverdier står i fare for å bli forringet eller ødelagt, er den foretrukne løsning i utgangspunktet å velge en annen lokalisering for tiltaket. Vektlegging av andre viktige samfunnshensyn kan imidlertid føre til et annet resultat. Disse prinsippene følger av naturmangfoldloven sammen med sektorloverket.»

I forbindelse med planlegging av utbyggingstiltak står prinsippet om i størst mulig grad å unngå negative virkninger for miljø og samfunn sentralt. Framgangsmåten beskrives gjennom



tiltakshierarkiet eller avbøtingshierarkiet, jf. Meld. St. 14 (2015-2016) Natur for livet, veileder til forskrift om konsekvensutredninger og Miljødirektoratets veileder for konsekvensutredninger M-1941. Tiltakshierarkiet viser at det viktigste er å unngå negative virkninger, deretter begrense virkningene gjennom skadereduserende tiltak. Om det ikke er mulig å unngå eller begrense virkningene, skal tiltak gjennomføres for å istandsette eller restaurere. Dersom det fremdeles er negative virkninger av betydning, skal tiltak for om mulig å kompensere for disse vurderes.

Regjeringen har vedtatt egne prinsipper for bruk av økologisk kompensasjon innenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjen og landterritoriet (2019). Prinsippene gir veiledning for myndighetsutøving og er ikke juridisk bindende. Gjeldende lovbestemmelser og ansvarsfordelingen mellom myndigheter ligger fast. Begrepet økologisk kompensasjon knyttes i disse prinsippene til verdifull natur jf. innslagspunktene for innsigelse gitt i Klima og miljødepartementets rundskriv «Nasjonale og vesentlig regionale interesser på miljøområdet» pkt. 3.6. Konseptet om økologisk kompensasjon vil være særlig relevant i store utbyggingstiltak som er svært viktige for samfunnet og det er betydelige negative konsekvenser selv etter skadereduserende tiltak.

Forskrift om konsekvensutredninger § 23 om forebygging av virkninger, sier at konsekvensutredningen skal beskrive de tiltakene som er planlagt for å unngå, begrense, istandsette og om mulig kompensere vesentlig negative virkningen for miljø og samfunn, både i bygge- og driftsfasen. Tilsvarende sies det i forskriftens § 29 andre ledd at det ved sluttbehandling av planen «skal stilles vilkår for å unngå, begrense, istandsette og om mulig kompensere vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Bestemmelsen i § 29 kan ikke brukes som en selvstendig hjemmel til å sette vilkår i vedtak etter sektorlover. Slike vilkår må ha hjemmel i den loven som vedtaket om vilkår treffes etter, i dette tilfellet plan- og bygningsloven.

Statsforvalterens forventninger til bærekraftige arealplaner

Regjeringen har bestemt at FNs 17 bærekraftsmål, som Norge har sluttet seg til, skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, også i Norge. Det er derfor viktig at bærekraftmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen.

Statsforvalteren forventer at det eksplisitt og konkret redegjøres for om, og eventuelt hvordan, arealplaner kan kvalifisere som bærekraftige, med utgangspunkt i at prinsippet om bærekraft hviler på at streben etter et mål ikke skal gå på bekostning av oppnåelsen for et annet mål. Vi vil legge særskilt vekt på dette i arealplaner som innebærer omfattende nedbygging av intakt natur med begrunnelse i «det grønne skiftet».

Statsforvalteren forventer på denne bakgrunn at kommunene ved fremlegging av arealplaner for nye store næringsarealer i «det grønne skiftet» stiller relevante og etterprøvbare vilkår for å unngå, begrense, istandsette og om mulig kompensere vesentlige virkninger for naturmiljø og klima. Uten slike løsninger vil planene ikke kunne kvalifisere som bærekraftige.

Konkret bakgrunn i denne områdereguleringen

Formålet med planforslaget er å legge til rette for utvikling av energiforedlende virksomheter. Dette betyr større nærings- og industriforetak som benytter svært store strømmengder i sin produksjon og som også er svært arealkrevende. Eksempel på dette er batterifabrikk, datalagringscenter, hydrogenfabrikk osv., eller virksomheter som leverer komponenter til denne typen industriforetak og som også trenger større arealer eller strøm til sin produksjon.

Samlet sett åpner planforslaget for 1272 daa nye næringsområder og til sammen om lag 1 000 000 m² bebyggt areal med maks høyde for bygninger fra 20 til 35 meters høyde. Det er ikke nærmere



angitt maks bruksareal for de ulike delområdene. I tilleggende områder på Støleheia er det fra tidligere regulert om lag 1700 daa med arealer for industri/datalagringspark.

Planområdet er et større relativt intakt naturområde med betydelige naturkvaliteter. Området er kupert med relativt store høydeforskjeller. Dette skaper variasjon i økosystemer, og bidrar til at området ikke har mye ferdsel eller fritidsbruk, og oppleves lite forstyrret i forhold til dyreliv. Kombinasjonen mellom rikere lier og de skrinne høydedragene med myr og gammel fururskog som er registrert, er typisk for Sørlandet. Det er viktig å bevare disse særegne naturverdiene knyttet til Sørlandet, hindre for stor samlet belastning på lengre sikt.

Innspill fra Statsforvalteren

Vi viser til Statsforvalterens (daværende Fylkesmannen) innspill til oppstart av planområdet av 22.09.2020, og vårt innspill til planprogram og justert planavgrensning av 05.02.2021.

Statsforvalteren var i disse brevene særskilt opptatt av planens konsekvenser for samordnet areal- og transportplanlegging, naturmangfold og vannmiljø. Vi viser til disse innspillene i sin helhet. Vi viser også til våre overordnede vurderinger i begynnelsen av dette brevet.

Overordnet vurdering av forslaget lokalisering

Statsforvalteren deler kommunens vurdering av dette området antakelig er det best egnede i Kristiansandsområdet, gitt at arealer av denne størrelse og til den angitte bruk skal legges ut. Vurderingen bygger på at man forbeholder området til angitt type virksomhet, og at det ikke skjer en bransjeglidning over tid.

Samordnet areal- og transportplanlegging

I vårt innspill til oppstart var Statsforvalteren tydelig på at etablering av arbeidsplassintensive virksomheter ved Støleheia Sør vil kunne være i konflikt med nullvekstmålet for personbiltrafikken. I innspill til planprogram var Statsforvalteren tydelig på at mobilitetsplanen må vise hvilke grep som må til for at planen skal bygge opp under både kommunale målsettinger på klima- og transportområdet og bidra til å ivareta nullvekstmålet for personbiltrafikken, samt at disse grepene innarbeides i planforslaget.

Støleheia Sør ligger et godt stykke unna større befolkningskonsentrasjoner, og har et relativt svakt kollektivtilbud og er ikke tilknyttet gang- og sykkelvei. I mobilitetsplanen er det lagt til grunn et mål om transportmiddelfordeling på 80 % med personbil og 20 % gjennom andre transportmidler. Etter Statsforvalterens vurdering er ikke de foreslåtte tiltakene tilstrekkelige for å kunne oppnå dette målet. Gitt usikkerheten som er rundt hvor arbeidsplassintensive de virksomhetene som vil etablere seg faktisk vil være, vil planen kunne legge til rette for en stor andel personbilreiser til og fra området.

I mobilitetsplanen er det foreslått en lavere parkeringsdekning enn hva gjeldende kommuneplans bestemmelser åpner for, med 0,6 per 100 m² BRA i stedet for 1 per 100 m² BRA. Det går videre frem av mobilitetsplanens kap 3.6 at det i tråd med disse bestemmelsene kan etableres, noe avhengig av utforming og utnyttelse av området, inntil ca. 6000 parkeringsplasser innenfor området.

Etter Statsforvalterens vurdering er det klart at etablering av inntil 6000 parkeringsplasser innenfor Støleheia Sør ikke vil være i tråd med nasjonale mål om nullvekst i personbiltrafikken. Statsforvalteren fremmer derfor innsigelse til planforslagets bestemmelser for parkering. Innsigelsen kan løses ved å vesentlig redusere antall parkeringsplasser som kan etableres innenfor de ulike delområdene.



Videre vil vi gi faglig råd om at det av arealdisponeringshensyn angis at parkering skal skje i felles anlegg innenfor delområdene, fortrinnsvis plassert under bakken eller i parkeringshus.

Naturmangfold og vannmiljø

Arealendringer er den viktigste påvirkningsfaktor for truet natur i Norge i dag. Det er derfor viktig at kommunene vurderer virkninger for naturmangfoldet ut fra den samlede belastningen for naturmangfoldet.

Statsforvalteren spilte inn til planprogrammet at vi anbefalte at naturtypekartlegging ble gjort etter Miljødirektoratets instruks, som fra 01.01.2021 var å regne som anerkjent metodikk for naturtypekartlegging, og opplyste om at Statsforvalteren hadde spilt inn området rundt Støleheia til kartleggingsprogram i regi av Miljødirektoratet, en kartlegging som ble gjennomført i feltsesongen 2021. Videre anbefalte vi at det i planprogrammet ble angitt at det skulle utredes ulike utbyggingsalternativer.

Vedlagt planforslaget ligger rapport fra naturtypekartlegging gjort i tråd med metodikken i DN-håndbok 13. Flere av områdene som ble kartlagt som naturtyper er hensyntatt i planforslaget, men flere store og viktige naturtyper ligger innenfor områder avsatt til henholdsvis industri og grønnstruktur – vegetasjonsskjerm. Disse forekomstene vil bli omdisponert ved gjennomføring av planforslaget.

Ved kartleggingen etter Miljødirektoratets instruks ble det i tillegg registrert en rekke naturtype-lokaliteter av høy og høyeste forvaltningsprioritet, jf. [Miljødirektoratets verditabell for naturmangfold](#). Flere av disse lokalitetene ligger innenfor områder avsatt til industri, vegformål og grønnstruktur – vegetasjonsskjerm.

Kartleggingen etter Miljødirektoratets instruks viser også at store deler av de områdene som allerede er regulert til datalagringscenter i N01 Stølen, innehar store naturverdier. En realisering av både Stølen N01 og Støleheia sør vil medføre at svært store skogsområder med sentral økosystemfunksjon omdisponeres til næringsformål.

Vedlagt planforslaget ligger også rapport fra kartlegging av naturmangfold knyttet til vannforekomster innenfor planområdet. Det er i denne rapporten ikke avdekket vannforekomster med spesielle verdier. Planforslaget legger opp til å fylle igjen store deler av det såkalte «Grensetjernet» ved etablering av delområde BI_1. I planbeskrivelsen er det gjort en overordnet vurdering av om tiltaket er i tråd med vannforskriften § 12.

Etter Statsforvalterens vurdering er det klart at en såpass stor igjenfylling av Grensetjernet vil forårsake at de generelle miljømålene for vannforekomster i vannforskriften § 4 ikke vil kunne nås for den aktuelle lokaliteten. Etter vår vurdering er det også derfor klart at vannforskriften § 12 kommer til anvendelse og at tiltaket må vurderes etter kriteriene satt der. Herunder vil Statsforvalteren understreke vilkårene i bokstav a, b og c om at alle praktiske gjennomførbare tiltak må settes inn for å unngå negativ utvikling i vannforekomstens tilstand, og at samfunnsnyttene av de nye inngrepene skal være større enn tapet av miljøkvalitet, samt at hensikten med de nye inngrepene ikke kan oppnås med andre midler som miljømessig er vesentlig bedre. Planforslaget hjemler totalt 1272 daa med nye næringsarealer, hvorav område BI_1 utgjør om lag 67 daa. Statsforvalteren kan dermed ikke se at en igjenfylling av Grensetjernet er strengt nødvendig for å etablere kraftkrevende virksomheter innenfor planområdet, og kan ikke se at vilkårene satt i vannforskriften § 12 er oppfylt for det aktuelle tiltaket. Statsforvalteren viser for øvrig til innsigelse fra NVE til samme feltet i planen.



Området BI_1 har også en rekke andre kvaliteter av nasjonal forvaltningsinteresse tilknyttet til seg. Store deler av BI_1 er omfattet av naturtyper av stor og svært stor forvaltningsprioritet - da lokalitetene har høy og svært høy lokalitetskvalitet med sentrale økosystemfunksjoner, jf. Miljødirektoratets verditablell for naturmangfold lenket til over. Området inneholder også store arealer med dyp myr som vil kunne bidra betydelig til planforslagets direkte klimagassutslipp.

På bakgrunn av konflikt med nasjonale mål for ivaretagelse av naturmangfold og vannmiljø fremmer Statsforvalteren innsigelse til delområde BI_1. Innsigelsen kan løses ved å ta ut området av planforslaget.

Tiltak innenfor LNF-formål

Innenfor LNF-områdene åpner planforslaget opp for betydelige inngrep, formulert som «Det tillates fremført og opparbeidet nødvendig teknisk infrastruktur», f.eks. i forbindelse med etablering av mulig kjølevannsledning fra Otra. På grunn av usikkerhet rundt hva slags virksomheter som vil etablere seg innenfor planområdet er det ikke avklart hvor stort behov det vil være for kjølevann eller annen nødvendig infrastruktur innenfor LNF-områdene.

Innenfor LNF-områdene er det avsatt betydelige arealer med hensynssoner for naturtyper av nasjonal forvaltningsinteresse, og det er uklart i hvilken grad disse vil kunne ivaretas med de ovennevnte bestemmelsene. Manglende avklaringer av dette innebærer at det ikke er grunnlag for å ta stilling til konsekvensene verken for de konkrete naturtypeforekomstene eller bidraget til økt samlet belastning som følge av disse tiltakene, jf. nml §§ 8 og 10. Føre-var prinsippet må ut fra dette vektlegges, jf. nml § 9. Areal for fremføring og etablering av nødvendig teknisk infrastruktur må være avklart i planen, evt. med krav om videre detaljregulering.

På bakgrunn av mulig konflikt med nasjonale mål for ivaretagelse av naturmangfold fremmer Statsforvalteren innsigelse til planforslagets bestemmelser for LNF-områder. Innsigelsen kan løses ved å ta ut siste avsnitt fra bestemmelsen.

Plankrav og rekkefølgekrav

Statsforvalteren var i vårt innspill til oppstart tydelige på at områdereguleringen må ha klare rekkefølgekrav for utbygging og grovplanering, slik at nye arealer ikke tas i bruk før det er nødvendig. Videre var vi opptatt av at behovet for og omfanget av nye næringsareal ble vurdert i en grundigere behovsanalyse. Områdene BI_1, BI_2 og BI_5 er ikke omfattet av videre plankrav og hjemler tilnærmet direkte etablering og utbygging. Områdene BI_3, BI_4 og BI_6 er omfattet av krav om detaljregulering, men ikke rekkefølgebestemmelser.

I planbeskrivelsen står det at for delområdene BI_1, BI_2 og BI_5 settes det ikke krav om detaljregulering da disse ligger inn mot eksisterende eller allerede planlagt virksomhet på Støleheia, og derfor vil være enklere å løse atkomst til og vil være mindre eksponert.

Innenfor delområdene BI_2 og BI_5 er det registrert flere naturtyper med stor og svært stor forvaltningsprioritet. Flere av disse bør etter vår vurdering kunne ivaretas med noen tilpasninger av delområdene. Videre vurderer vi at det er flere vesentlige forhold knyttet til etablering av nødvendig teknisk infrastruktur for kraftkrevende virksomheter, som ikke er avklart slik planforslaget foreligger. Vi viser i den sammenheng til vår vurdering av tiltak planen åpner opp for i LNF-områder.

Som nevnt innehar planområdet store naturverdier, og er i kraft av sin størrelse leveområde for en rekke arter. Det foreligger lite eller ingenting av informasjon om ulike arters bruk av området som



økologisk funksjonsområde. Etter Statsforvalterens vurdering vil den samlede belastningen for naturmangfoldet i området, jf. nml. § 10, være betydelig. Det er etter vår vurdering derfor svært viktig å begrense arealtapet til det som er strengt tatt nødvendig og til det tidspunktet det vil være aktuelt å etablere kraftkrevende virksomheter innenfor planområdet. Statsforvalteren mener derfor det er viktig at det settes presise rekkefølgebestemmelser for områdene BI_3, BI_4 og BI_6, samt krav om videre detaljregulering av områdene BI_2 og BI_5.

Statsforvalteren fremmer på bakgrunn av vurderingene over innsigelse til manglende plankrav for delområdene BI_2 og BI_5, og innsigelse til rekkefølgebestemmelse § 9.1. For å løse innsigelsen må det angis plankrav for område BI_2 og BI_5 og rekkefølgebestemmelsene må klart angi at områdene BI_2 og BI_5 skal være realisert før det kan settes i gang med tiltak innenfor BI_3, BI_4 og BI_6.

Statsforvalteren vil her presisere at vi ikke har innsigelse til arealbruken i områdene i seg selv, men til utbyggingsrekkefølge og detaljeringsnivå i planmaterialet. Jf. innledningen i dette brevet forventer vi imidlertid at kommunen stiller relevante og etterprøvbare vilkår for å unngå, begrense, istandsette og om mulig kompensere vesentlige virkninger for naturmiljø og klima i påfølgende reguleringsplaner. Uten slike løsninger vil planene ikke kunne kvalifisere som bærekraftige iht. FNs bærekraftsmål.

Med hilsen

Gina Lund (e.f.)
statsforvalter

Ingunn Løvdal
Miljøverndirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakere:

Vennesla kommune	Postboks 25	4701	VENNESLA
Kristiansand kommune	Postboks 4	4685	NODELAND

Kopi til:

Norges vassdrags- og energidirektorat - Region sør	Postboks 2124	3103	TØNSBERG
Agder fylkeskommune	Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL