



Behandling:

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
------------	----------	--------

		Plan- og utviklingsutvalget
--	--	-----------------------------

Norske Skog Skogn - Endring av reguleringsplan

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Endring av reguleringsplan Norske skog Skogn legges frem for høring og offentlig ettersyn jfr. plan- og bygningsloven § 12-10

Vedlegg

- 1 Planbeskrivelse Norske Skog Skogn 23.12.2022.pdf
- 2 Plankart Norske skogn 20-12-2022.pdf
- 3 Reguleringsbestemmelser Norske skog Skogn 23-12-2022.pdf
- 4 ROS-analyse Norske skog 10-11-2022.pdf
- 5 Vedlegg 4 Innspill til oppstartsvarsel.pdf
- 6 Vedlegg 5 Miljøteknisk undersøkelse.pdf
- 7 Vedlegg 6 Illustrasjonsplan landskap ny elvekant.pdf
- 8 Vedlegg 7 Rap-2-1350053449 Naturkompensasjon Hotranelva, Rambøll 16-12-2022.pdf
- 9 52205112-RIG-R01 - Fiborgtangen - Geoteknisk vurdering av områdeskredfare.pdf
- 10 Vedlegg 9 Fugleregistreringer i og ved Hotranoset 2022 Aquila.pdf
- 11 Vedlegg 10 Notat Fiskå Mølle AS - Lokalisering og tomtefasiliteter Fiborgtangen, Spera AS 30-09-2022.pdf
- 12 Vedlegg 11 Notat - Industritomta - historisk bruk.pdf
- 13 Vedlegg 12 Brev fra Norske Skog Skogn 16-12-2022.pdf

Saksopplysninger:

Bakgrunn.

Norconsult fremmer på vegne av grunneier Norske skog AS et forslag til reguleringsendring for industriområdet på Fiborgtangen.

Hensikten med planforslaget er å tilrettelegge for videre utbygging av Norske skogs industriområde på Fiborgtangen. Området er i gjeldende regulering fra 2000 og 2002 avsatt til industriformål, men reguleringene mangler byggegrense mot sjø og høydebestemmelser.

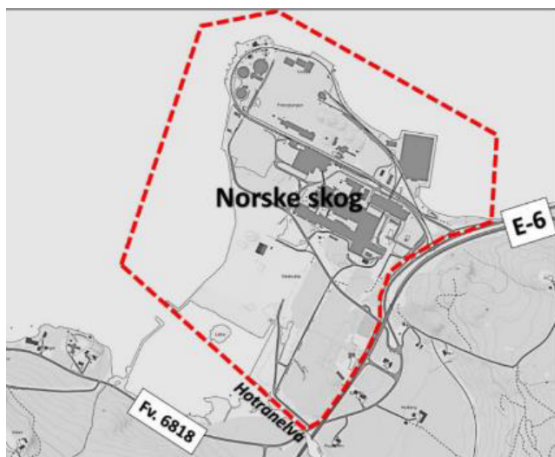
Da ny planlov trådte i kraft i 2010 fikk man regelen i plan- og bygningslovens § 1-8 om at et generelt byggeforbud gjaldt i strandsonen, med mindre byggegrense som tillot utbygging var fastsatt i kommuneplan eller reguleringsplan. Samtidig fastsatte overgangsreglene i plbl § 34-2 at gamle arealplaner skulle fortsette å gjelde også etter innføring av ny lov. De første årene etter ny lov tolket departementet regelen om byggegrense i § 1-8 slik at den ikke ville omfatte eldre planer. Dette endret seg imidlertid etter en sak hos Sivilombudsmannen i februar 2015. Her ble det fastsatt at regelen om byggeforbud uansett måtte gjelde, dersom byggegrense ikke var fastsatt, enten det var tale om gammel eller ny plan.

Byggegrense var ikke et begrep det var vanlig å innarbeide i planer før den nye loven trådte i kraft. I eldre planer utgjorde formålsgrensen også byggegrensen. Den praktiske konsekvensen av ombudsmannens standpunkt er at det i dag er et generelt forbud mot all utbygging i strandsonen (100-meters beltet) på Norske skog sitt regulerte industriområde på Fiborgtangen. Det er derfor et behov for å utfylle dagens reguleringsplan med å fastsette en byggegrense mot sjø.

Ved ny regulering og reguleringsendringer må konsekvensene i forhold til nytt lovverk, vedtatt etter gjeldende regulering, utredes. Dette gjelder Naturmangfoldloven fra 2009 og vannforskriften fra 2007. Hotrandeltaet inneholder store naturverdier, og planforslaget, slik det legges fram, er i konflikt med formål i både naturmangfoldloven og vannressursloven.

Planområdet.

Planområdet omfatter industriområdet til Norske skog på Fiborgtangen med tilliggende sjøområder. Planområdet samsvarer med området hvor dagens regulerings- og bebyggelsesplan gjelder, og er avgrenset i øst med E6 og i sør mot Hotran-elva. Området er i dag preget av tungindustri med store kaianlegg, fabrikk- lagerbygg, utvendig flis og tømmerlager og større tankanlegg. Området som brukes til industri dag utgjør ca. 570 daa. De søndre delene av området, som tidligere ble brukt til tømmerhavn, består av ca. 300 daa utfylte arealer og deponiarealer. Ca. 40 daa er grunne sjøareal og naturområde på øya Låtra.



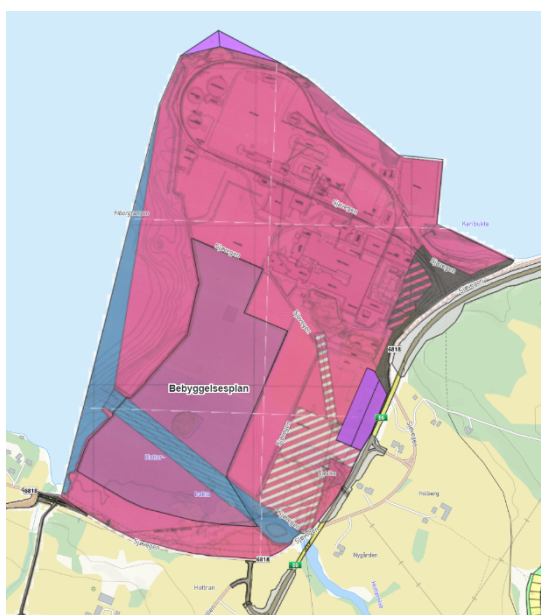
Planområde



Søndre del mot Hotra

Planstatus.

Planområdet er regulert gjennom reguleringsplan for Norske skog, vedtatt 03.05.2000, og bebyggelsesplan for Norske skog, vedtatt 30.01.2002. Området er i gjeldende plan regulert til industriformål, med unntak av elveløpet.



Regulerings- og bebyggelsesplan

I kommuneplanens arealdel, vedtatt 23.03.2022, er deler av industriarealet i reguleringsplanen omdisponert til naturområdet. Dette gjelder området sør for Hotranelva, og samsvarer med det arealet som Miljødirektoratet kjøpte fra Norske skog i 2021 med tanke på vern.

Planforslaget.

Generelt.

Planforslaget er i stor grad en videreføring av dagens gjeldende regulering. Dagens regulering mangler byggegrense mot sjø, og har heller ikke angitt tillatte byggehøyder. Reguleringsendringen er også en generell oppgradering av gjeldende plan opp til dagens standardkrav.

Reguleringsforslaget tar utgangspunkt i gjeldende reguleringsplan for området, samt «kompromissløsningen» mellom vern og utbygging som ble fastsatt i kommuneplanens arealdel og gjennom Norske skog sin salgsavtale med miljødirektoratet.

Planforslaget legger til rette for at området kan videreutvikles med industri og produksjonsbedrifter. Fiskå mølle sine konkrete planer om etablering innenfor området har vært et førende hovedpremiss for utformingen av planforslaget i søndre del.

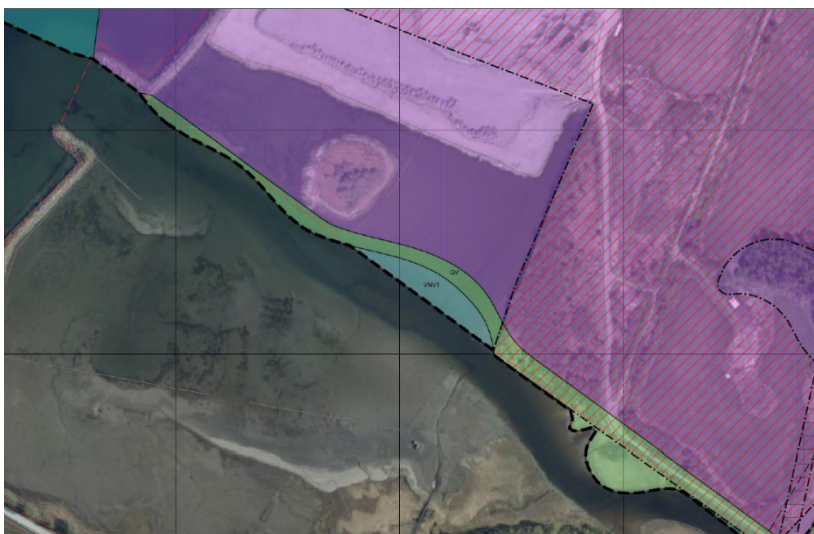
Bebyggelsen.

I planen foreslås det relativt vide rammer for videre utbygging med mulighet for store og høye bygg.

Hver tomt kan bebygges med maksimal 80 %-BYA og minimum = 20 %-BYA. Bebyggelsen i området kan ha maksimum gesims-/mønehøyde inntil kote +50 meter (NN2000). Høye elementer skal legges i forhold til hverandre på en estetisk tilfredsstillende måte og inntil 10 % av bebygd areal kan fravike tillatt byggehøyde. Dette gjelder f.eks. skorstein i henhold til nødvendig spredningsberegning, kraner, transportutstyr, antenner eller andre tekniske installasjoner.

Byggegrenser.

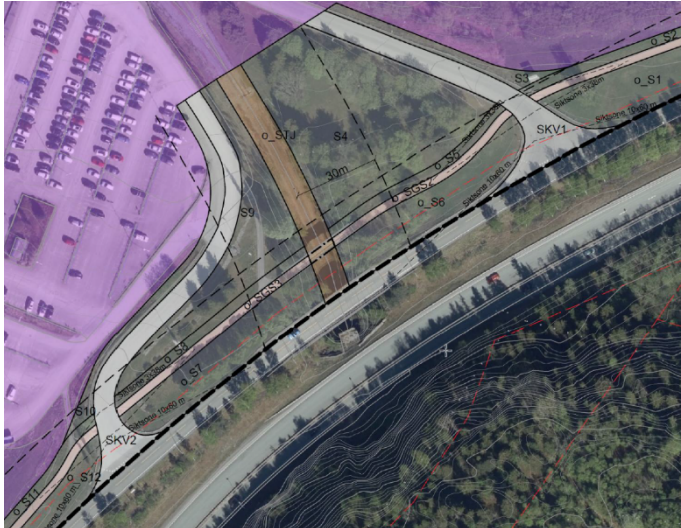
Formålsgrensen for byggeområde-industri gjelder som byggegrense mot strandlinje der hvor det ikke er angitt egen byggegrense på plankartet. I nordlige del av Fiborgtangen, hvor målkonfliktene mellom vern og industri er lite omdiskutert, og mot havneområdet i sjø i vest, ligger byggegrensen direkte mellom utbyggingsformålet og sjøområdene. I det sørlige området langs Hotranelva er det regulert inn en avskjermende grøntsonen på mellom 10 og 20 m.



Grøntsonen mellom elva og industriområde

Parkering/adkomst.

Fiborgtangen næringspark har i dag 3 avkjøringer fra fylkesveg 6818. Dette vurderes å være tilstrekkelig for dagens drift og framtidig utvikling. I ny plan er hovedadkomsten mer detaljert utformet for å klarere regulere inn grensesnittet mellom offentlige og private områder. Området er detaljert med regulering av formålene jernbane (STJ), kjøreveg (SKV) og gang-/sykkelveg (SGS). Sideareal for veg og jernbane er regulert til generelt samferdselsformål (S).



Hovedadkomst med mer detaljering

I forhold til parkeringskrav følger ikke planforslaget opp kommuneplanens føringer om én parkeringsplass pr. 100 m² BRA. Dette er begrunnet med at på dette området vil det være industribedrifter med svært store bygg i forhold til antall ansatte. Det er derfor ikke formålstjenlig å håndheve et parkeringskrav basert på bygningsstørrelse. I planforslaget er det i stedet spesifisert at det skal gjøres en vurdering av parkeringsbehov i forbindelse med byggesak. For å sikre god utnyttelse av området er det satt krav om at det ikke skal etableres flere parkeringsplasser enn det reelle behovet.

Støy

Det skal gjennomføres støyutredning i forbindelse med byggesøknad, dersom det vurderes at planlagt virksomhet er av en slik art at det kan gi støynivå for boliger utover anbefalte grenseverdier i retningslinje T-1442/2021 tabell 2.

Risiko- og sårbarhetsanalyse.

Det er utarbeidet en egen ROS-analyse som er vedlagt planforslaget. Følgende farer har blitt påvist og utredet:

- Havstigning og stormflo
- Kvikkleire
- Ekstremnedbør – overvann
- Kjemikalieutslipp fra forurensa masser
- Trafikksikkerhet

Det er gjennom ROS-analysen identifisert tiltak som av hensyn til samfunnssikkerhet er nødvendig å gjennomføre for å redusere sårbarhet i planområdet.

- Det er regulert inn minimum gulvnivå for ny bebyggelse for å sikre mot skader som følge av flom og oversvømming.
- Det er utarbeidet en geoteknisk utredning som avklarer forhold omkring områdestabilitet og satt krav om geotekniske vurdering for videre detaljprosjektering.
- Det er regulert fareområde og satt bestemmelser for å sikre at forurensingsforskriftens regler følges opp i forhold til kartlegging og behandling av forurensa masser.

Vann-, avløp-, energiløsninger.

Konsulentfirmaet Structor har utarbeidet en plan for etablering av vann- og avløpsnett på området. Det er her vurdert kapasitet i forhold til både tappevann og slokkevann.

Eventuelt prosessvann må vurderes i forhold til den enkelte etablerings behov.

Spillvann skal håndteres av to lokale avløpspumpestasjoner inne på området, med videreføring til kommunalt renseanlegg for avløp som er under planlegging. Inntil nytt kommunalt anlegg er etablert, kan det være aktuelt å etablere minirensesanlegg e.l. for bedrifter som etablerer seg.

Norske skog har en egen 66 kV høyspentlinje inn til fabrikken. Denne er planlagt å legge i jordkabel slik at den vil legge mindre begrensning på framtidig utvikling av området. Traseen blir tilpasset utforming på sidearealet mot elva i samsvar med reguleringskartet.

Konsekvensutredning

Kapittel 5 i planbeskrivelsen omhandler konsekvensene av planforslaget. Konsekvensene er vurdert i forhold til dagens reguleringssituasjon. De viktigste konsekvensvurderingene omhandler konsekvensene for naturmangfold og vannmiljø i området mot Hotranelva.

Konsekvensutredningen har følgende sammendrag:

Utredningstema	Konsekvens	Avbøtende tiltak inkludert i planen	Ytterligere avbøtende tiltak som kan vurderes
Landskapsbildet Fjernvirkning	Store bygg og konstruksjoner i et relativt flatt, sjønært landskapsbilde.	Ingen – utover en relativt romslig høydebegrensning.	Ytterligere begrensninger i tillatt byggehøyde, f.eks. ut mot sjøen og inn mot E6. Byggegrenser mot sjø og vassdrag.
Grunnforhold	Vurdert i ROS-analysen	Krav om geoteknisk prosjektering og utfyllinger og nye anlegg. Krav til bygge og anleggsarbeid som berører arealer hvor det er deponert forurensa masser.	Ytterligere geotekniske undersøkelser for å kartlegge utbredelse av registrert kvikkleire
Kulturminner	Ingen kjente konsekvenser. Ikke utredet videre.	Aktsomhetskrav i kulturminneloven er videreført i reguleringsbestemmelsene.	
Friluftsliv	Små konsekvenser.	Etablering av skjermingssoner skjærer naturområdet visuelt fra industrien og bidrar til å øke opplevelsesverdiene i deltaet.	Tilrettelegging for bruk av området.

Beredskap og ulykkesrisiko	Vurdert i ROS-analyse		
Virkninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved flom, skred og overvannshåndtering	Vurdert i ROS-analyse Planområdet er vurdert som lite til moderat sårbart i forhold til risiko for uønskede hendelser.	Krav til minimum gulvnivå, og overvannshåndtering fastsatt i reguleringsbestemmelsene.	
Næringsliv og samfunn	Å tilrettelegge for utbygging av et større næringsområde har positive samfunnskonsekvenser.		
Støy/forurensing	Små konsekvenser for nærliggende støyømfintlig bebyggelse. Risiko for forurensning er behandlet i ROS-analysen	Det åpnes ikke for støyømfintlig bebyggelse i området. Støygrenser i retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging gjøres bindende for virksomheter på området.	
Naturmangfold Vannmiljø	Nedbygging av ca. 30 daa grunt sjøareal som er av stor verdi for vannfugler og sjøørret. Nedbygging av øya Låtra (4,2 daa) som er et mye brukt hekkeområde for flere rødlistede fuglearter. Etablering av industrivirksomhet nærmere naturområdet i Hotterbukta enn tidligere. Etablering av kaianlegg i områder med registrert Ålegraseng	185 daa industritomt er solgt fra Norske skog og skal bli til naturreservat. Det reguleres en skjermingssone mellom industriområde og naturområdene for å hindre forstyrrelse av fugleliv, og skape en mer naturpreget visuell ramme rundt naturområdet. Krav i reguleringsbestemmelsene til alle tiltak og utfyllingsarbeid i sjø.	Gjøre tiltak inne i framtidig naturområde med etablering av øyer, dammer, bløtbunnsområder, elveløp m.m. Tilrettelegging for trygge hekkeplasser i randsonen mot naturområde, på bygninger eller kunstige anlegg. Ytterligere areal kan avsettes til naturområde og skjermingssone. En strengere byggegrense mot framtidig naturreservat.

Det vises til vedlagte planbeskrivelse for nærmere opplysninger om innholdet.

Planprosess.

Medvirkning.

Det ble gjennomført oppstartsmøte med Levanger kommune 30. juni 2022. Oppstart av planarbeid ble varslet med annonse i Trønderavisa og på Levanger kommunes og Norconsult sine hjemmesider 13. juli 2022.

Berørte naboer og overordna myndigheter fikk tilsendt brev om oppstartsvarsel pr. post/e-post.

Det er avholdt drøftingsmøter med miljøvernavdelingen hos Statsforvalteren i Trøndelag, for å finne en løsning som er akseptabel i forhold til miljøvernverdiene i området, og med NVE for å avklare håndtering av påvist kvikkleire ved eksisterende industrianlegg.

Sammendrag av merknader med forslagsstillers vurdering finnes i planbeskrivelsen punkt 6.2

Vurdering:

Generelt

Isolert sett er dette ikke en stor endring i forhold til dagens regulering. Forslaget utfyller dagens industriregulering med byggegrenser og mer konkrete bestemmelser. Det er ikke regulering av nye formål.

Med Sivilombudsmannens tolkning av gamle planers forhold til den generelle byggegrensen mot sjø, er det viktig at reguleringsplanen for Norske skog blir revidert. Gjennom en reguleringsprosess kan historikken og utbyggingsinteressene veies opp imot naturverdiene i området. Gjeldende planen er vedtatt før nåværende plan- og bygningslov, naturmangfoldlov, vannforskrift og forskrift om konsekvensutredninger. Dette er nye bestemmelser som innebærer at det må tas et helt annet hensyn til naturmangfold nå enn i 2000. Det er godt kjent at det er store naturverdier i området. Planforslagets utredninger øker også kunnskapsgrunnlaget for disse naturverdiene, og viser styrken av disse.

Utbygging av området vil redusere tilgjengelig bløtbunnsområder lokalt, og spesielt de mest verdifulle områdene for vadefugl og sjøørret. Det vil også forringe verdien av gjenværende bløtbunnsområder ved at området blir trangere enn før. Med øya Låtra mistes et viktig hekkeområde for flere rødlistede arter, blant annet rødnebbterne og fiskemåke. Ålegrasforekomstene nord for dagens elveutløp vil være utsatt for økt partikkelpåvirkning.

Fiborgtangen er vurdert som et av de områdene i Trøndelag der det ligger best til rette for framtidsrettet sirkulærindustri. Beliggenheten er ideell i forhold til nærheten til E6 og gode havnemuligheter. Her er det allerede i dag i ferd med å skapes synergier mellom flere aktører med papirfabrikken til Norske skog som et naturlig midtpunkt. Dette gjør at området har stort potensiale, og stor verdi, som framtidig næringsareal. Fiskå mølle sine planer om å etablere kraftforfabrikk passer godt inn i dette bildet, og vil være med på å sikre matsikkerhet og være et supplement til kornleverandører og kraftforkrevende produksjoner i regionen. Det er klare synergier mellom den aktiviteten Fiskå mølle vil tilføre regionen og det kornrike og husdyrrike området som denne delen av Innherred er. I regionen er det generelt vanskelig å finne nye industriarealer uten at det berører naturverdier eller jordvernverdier. Å kunne benytte arealer i tilknytning til eksisterende industri gir på mange måter mindre inngrep enn å ta i bruk nye arealer og kan også styrke eksisterende industri. Regionen vil også i framtiden ha behov for å utvikle industriarbeidsplasser for å være i stand til å skape den vekst og de arbeidsplassene som regionen trenger. I den sammenhengen er det viktig og riktig å videreutvikle Fiborgtangen.

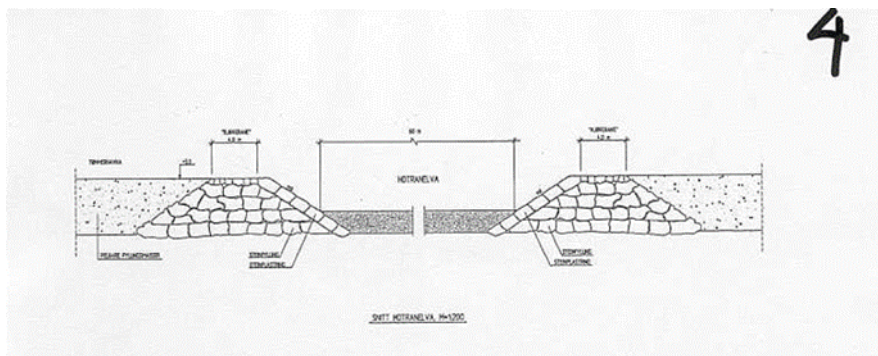
Gjennom gode planprosesser skal ulike samfunnsinteresser veies opp imot hverandre. Det må søkes etter gode kompromisser og langsiktige løsninger. I komplekse saker som denne, hvor flere gode nasjonale samfunnsinteresser står opp imot hverandre, kreves helhetsvurderinger av fordeler og ulemper. Ut fra disse helhetsvurderingene skal gode politiske konklusjonene trekkes.

Ved å trekke grensen mellom natur og industri langs nordlige elvekant, slik det foreligger i forslaget, blir det en klar og tydelig framtidig grense og man unngår naturområder som i framtiden blir omgitt av industribebyggelse på flere sider.

Historikken

Utviklingen av industriområdet på Fiborgtangen har en lang historie fra oppstarten av Norske skog i 1965 og fram til i dag. I løpet av denne tidsperioden har det vært ulik bruk av området (se vedlegg 11), ulike lovverk, og ulike tolkninger av lovverket. Det kommer frem av saksdokumentene til reguleringssaken i 2000 at naturverdiene i området var også godt kjent allerede da. Området var med i vurderingene rundt vern som endte opp med at Falstadbukta og Alfsnesfjæra i nærområdet ble vernet. Området ble ansett som verdifullt, men beliggenheten og de mange inngrepene i området førte til at fredning ikke var aktuelt den gangen.

Intensjonen med industrireguleringen var at alt areal avsatt til industri kunne benyttes til dette formålet. I planbeskrivelsen til bebyggelsesplanen fra 2002 står det at: «*arealet skal i sin helhet benyttes til industriformål*». Det er også beskrevet hvordan utfyllingen skal utføres.



PLANBESKRIVELSE

Areal omfattet av denne plan er vist på plankart tegn. nr. 54582, M=1: 2500. Bebyggelsesgrenser framgår av plankartet. **Arealet skal i sin helhet nyttes til industriformål.**

I dag ligger det to eksisterende moloer på begge sider av Hotranelva. Innbyrdes avstand mellom moloene er ca. 60 m. Mellom disse to eksisterende moloene, er det planlagt to nye. Moloene skal være oppført i sprengstein, og med steinplastring mot elv, (se tegn. 54583). Moloene skal være avflatet på topp, og kjørbare i en bredde av ca. 4m.

Tilførsel av stein for arealet vil føre til ukjente belastninger på grunnen, og det må derfor foretas grunnundersøkelser før arbeidet begynner. **Arealer bakenfor moloen (motsatt side av elven) skal oppfylles med tilførte masser.** Nivågrense for oppfyllingen er satt til kote +3 m.o.h. Krav til tilførte masser er at de er av en sammensetning som gjør det mulig i ettertid å sette ned pæler i arealet. En må derfor unngå å benytte grove masser med stor stein o.l. som er til hinder for dette.

Utklipp fra planbeskrivelse til bebyggelsesplan 2002

I medhold av §86 b i (PBL 1985) fikk også Norske skog i 2001 fritak fra søknadsplikt etter PBL for arbeider som ligger innenfor reguleringsplanens avgrensinger.

I arbeidet med kommuneplanens arealdel i 2020 til 2022 var et kompromissforslag mellom vern og utbygging skissert. I vedtatt plan ble arealet på sørsiden, i alt 185 daa omdisponert fra industriformål til naturområde. Grensen mellom naturområde og industri var i henhold til avtalen inngått mellom Norske skog og miljødirektoratet.

Viktig våtmarksområde selges til Miljødirektoratet

Miljødirektoratet har inngått en intensjonsavtale med Norske Skog om å kjøpe et våtmarksområde ved Hotranelva i Levanger med sikte på å verne området.

Publisert 15.07.2021



Området i Hotran er spesielt viktig for vadefugl. Grønneflis er en av de mange fugleartene som hekker i området. | Foto: Kjartan Trana

– Med denne avtalen får vi muligheten til å sikre viktige deler av våtmarksområdet for framtida. Etter at salget er gjennomført, vil vi sette i gang en prosess for å verne området, sier Knut Fossum, seksjonsleder for verneområdeseksjonen i Miljødirektoratet.

Det er Norske Skog Skogn AS som vil selge området, som ligger i Hotran på Fibrogangen i Levanger kommune i Trøndelag.

– Dette er gode nyheter for de mange fuglene i området, som bruker våtmarksområdet til å finne mat store deler av året. Områdevern er et av de viktige verktøyene vi har for å bevare naturmangfold i Norge, sier Fossum.

Miljødirektoratet opplever prosessen med Norske Skog Skogn som konstruktiv.

Utgangspunktet er et areal regulert til industriformål, der omtrent 200 dekar nå blir solgt til Miljødirektoratet med sikte på vern, mens resten av området nord for Hotranelva vil bli brukt til industriformål.

Med denne avtalen ivaretas Norske Skogs ønske om industriutvikling på deler av arealet og bedriftens initiativ til vern i Hotrandeltaet. Størstedelen er aktuelt som et framtidig verneområde som vil sikre naturmangfoldet på lang sikt.

Utklipp fra Miljødirektoratets hjemmeside

Norske Skog som grunneier har allerede avstått store områder til verneformål etter at Miljødirektoratet kjøpte 185 dekar på sørsida av utløpet til Hotranelva. Dette området har vært regulert til industri og skal vernes på sikt. I denne avtalen inngår at Miljødirektoratet aksepterer at nordsida brukes til industriformål. Kommunedirektøren støtter forslagsstiller i at dette er et betydelige avbøtende tiltak i forhold til tidligere godkjent arealbruk.

I arbeidet med kompromissløsninger er historikken i området vesentlig. Dette er ikke et område som har vært et regulert LNF eller naturområde, men et område som har vært klargjort og regulert til utbygging gjennom flere tidligere prosesser. Det planlegges derfor ikke med «blanke ark» men med en forhistorie som har betydning for de framtidige konklusjonene.

Vurderingene av planforslaget opp mot naturmangfoldsloven §§ 8-12 og Vannforskriftens § 12

Tiltakshavers vurderinger er oppsummert i Rambølls rapport datert 16.12.2022 «Plan for utfylling og effekter på naturverdier – Fiborgtangen» (vedlegg 7).

Det er ingen tvil om at videre utfylling og utbygging utfordrer kravene både i naturmangfoldloven og vannforskriften. Ett springende punkt er om Norske Skogs salg områdene på sørsiden av elva er et vesentlig kompenserende tiltak i forhold til det naturverditapet som videre utfylling gir. Som nevnt tidligere støtter Kommunedirektøren forslagsstiller Norske skog på dette punktet, samtidig vil det være riktig å avvente sektormyndighetenes vurderinger før endelig konklusjon trekkes.

Konklusjon:

Ut fra vurderingene av innholdet i planforslaget, og med bakgrunn i gjeldende vedtatte planer og føringer, anbefaler kommunedirektøren at planforslaget sendes på høring og legges ut på høring/offentlig ettersyn slik at berørte og andre får uttale seg til plansaken.