



Administrasjonens samla vurdering

Deponi av sulfidholdige masser på gnr/bnr 165/16

Bakgrunn

I høringsforslaget til detaljregulering for Homborsund brygge og nærmiljøseier foreslås deponi av sulfidholdig sprengstein plasseres innen den kommunale eiendommen gnr/bnr 165/16. Aktuell område er fremgått som «o_P1» på plankartet. Administrasjonen innstilling for den politiske behandlingen for høring og offentlig ettersyn var (KS 23/33):

«deponi på kommunal grunn utgår som løsning for håndtering av sulfidholdig berggrunn».

Kommunestyret vedtok imidlertid følgende:

Deponi av sulfidholdig stein i planområde må utredes nærmere i høringsperioden.

I dette dokument redegjøres for grunnlag til og vurderinger av foreslått deponi.

Nytt grunnlag

ISP-møte 12. august 2024 (intern samordning av plansaker)

Grunnlag til møtet:

- Høringsforslag detaljregulering for Homborsund brygge og nærmiljøseier.
- Saksframlegg og protokoll – behandling for høring, KS 22/33.
- *Tiltaksplan for sulfidholdig berggrunn* (Cowi, 16.08.2023).
- *Gjennomlysning av forslagstillers tiltaksplan* (Asplan Viak, 12.06.2024).

Konklusjon:

- Cowis tiltaksplan er gjennomlyst av Asplan Viak på oppdrag av Ulltveit-Moe. Rapporten beskriver og problematiserer risiko, grunnforhold og ansvar.
- Forurensingsloven må følges.
- Ingen fordel for kommunen å ta ansvar for deponi her.
- Deponi her kan bli en ulempe ved langsiktig utvikling av Homborsund. Areal som ligger tett på det fremtidige lokalsentra kan på sikt bli aktuelle for andre arealformål.

Møte med forslagstillers 13. august 2024

Administrasjonen stiller med representanter fra: planavdelingen, kommunen som grunneier, kommunejurist og kommunalteknikk. Oppsummering av forslagstillers redegjørelse av hovedtrekk og fordeler med foreslått deponi, jf. møtoreferat¹:

- Det er kun ikke syredannede eller middels syredannende masser som deponeres på kommunens eiendom. Resten vil uansett bli flyttet til annen deponi.
- Massene nøytraliseres med basisk materiale og tildekkes i samsvar med tiltaksplanen. Dette er det erfaringer med og det bør være en trygg håndtering.
- Deponiet i Lillesand ønsker ikke å motta middels syredannende masser da det vil ta opp begrenset kapasitet til andre offentlige og private prosjekter.

¹ PLAN-24/00544-57 - Møtoref forslagstillers deponi 13.08.2024



- Kommunen sier at det er kun potensialet for utslipp som har gjort at de var skeptiske. Oppfylling/ tiltak som er planlagt i seg selv er ok.
- Påtar kommunen seg risiko dersom det blir utslipp i fremtiden? Det er av samfunnsmessig interesse at et nærmiljøseier blir realisert. ATP, kommuneplan, planstrategi osv. som gjør at kommunen «bør strekke seg litt». Avgjørelsen må være en faktabasert avveining. Ikke nok at det mest komfortable er å si nei fordi det er en liten eventualitet av usikkerhet.
- Her er mange positive samfunnsmessige fordeler: terrengendringer er positive, man har veldig god kontroll på avrenning, det er kort vei til resipient, det er ikke for innestengt fjord.
- Det er potensiale til at det kan komme andre offentlige prosjekt med langt større utfordringer enn dette. Man bør ikke si nei her, eller forskjellsbehandle, da det vil kunne få presedens for andre samfunnsmessig viktige prosjekter man måtte ønske.
- Tiltaksplan fra fagkyndig bør veie tungt som kunnskapsgrunnlag for avgjørelse. Skal myndighetene mene noe annet bør det også være faglig og kunnskapsbasert.

Etter møtet innkom kompletterende dokument² som redegjør for deponiet fordeler.

Oppsummering nedenfor:

Kommunens kostander for vedlikehold minsker

Kommunen sparer fremtidig vedlikehold av parkeringsplassene ved at det asfalteres. De som har parkeringsplasser betaler leie og har både rett til og forventninger til et visst nivå av vedlikehold. Etter befaring ser vi et vedlikeholdsetterslep.

Utbedrede siktforhold

Avkjøringen har per i dag ikke de beste siktmessige forhold. Ved å heve det opp til nivå med fylkesveien blir det vesentlig bedre.

Ev. finnes syredannende fjell på plassen i dag.

Som grunneier er kommunen etter forurensningsregelverket til enhver tid ansvarlig for eget utslipp. Siden det er samme område er det positivt med tildekking og kontroll på avrenning her. Usikkerheten for eget utslipp man ikke vet noe om må veies opp mot usikkerheten for noe som er tatt kontroll på.

Sikringsgjerde kan fjernes

Synlige sprengsteinsskjæringer på alle fire kanter blir redusert når det fylles opp. Dagens sikringsgjerder rundt området er forfallent. Ved å løfte arealet kan man heller fjerne gjerdet.

Området reguleres

I den opprinnelige avtalen med grunneier skulle kommunen regulere arealet. Forslagsstiller oppfyller da dette kravet kommunen har påtatt seg dersom arealet kan nyttes.

Mindre transporter ved å bruke massene lokalt

Kapasiteten i deponiet i Lillesand er begrenset. De ønsker ikke å motta masser som er i gul kategori, for det vil ta opp kapasitet fra andre offentlige eller private prosjekt. Mindre transporter gir: mindre belastning på klima, mindre risiko for ulykker, mindre ulemper, som støy og støv, for naboer.

² PLAN-24/00544-57 – Vedlegg Homborsund syredannende bergarter



Økonomi

Gjør planen mer gjennomførbar økonomisk; et forhold planmyndighet skal legge vekt på.

Minskede overvannsproblem

Eier til gnr/bnr 165/2 (Dannevig) har påpekt flom og overvannsproblemer. Per i dag ledes noe av overvannet den veien. Tiltaksplanen snur retningen slik at det ikke lengre vil gjøre det.

Uttalelser til høringsforslaget til ny detaljregulering

Oppsummering av uttalelser som omhandler foreslått deponi:

Agder fylkeskommune - Anbefaler at steinmassene ikke lagres på foreslått sted.

Statsforvalteren i Agder - Håndtering av eventuelle syredannende masser må skje i samsvar med forskriftens § 2-5 andre ledd. Foreslått plassering av masser kan ikke anses som en del av tiltaksområdet, jf. Miljødirektoratets veileder til forurensningsforskriften kapittel 2. En disponering her vil fremstå som en disponering av forurenset næringsavfall, jf. forurensningsloven § 32, på en lokalitet som tidligere ikke har vært forurenset. Dette vil være i strid med forurensningsloven § 7 første ledd og krever tillatelse etter forurensningsloven § 11. Miljødirektoratet er forurensningsmyndighet i denne typen saker.

Naturvernforbundet – Deponi må utgå ut forslaget.

Eide Sognelag - Forurensning må ikke forekomme verken på sjø eller land.

Ulltveit-Moe – Deponiet vil virke sjenerende og til mislighold av avtale som kommunen er privatrettslig forpliktet til å etterfølge.

Bjørklund – Deponiet vil påvirke min brønn og forverre avrenningen som berører min eiendom.

Ringvold – Uklare forhold kring økonomi, ansvar og risiko. Foreslått deponi bør utgå.

Søndenåa - Det er realistisk å kreve at sulfidholdig bergmasse fraktes til egnet deponi.

Wåga, Solberg mfl. – Foreslått deponi må utgå.

Jortveit og Schwabe - Sulfidholdige massene må fraktes bort til et trygt deponi

Erfarenheter fra Lillesands kommune

Forurensede masser som skal flyttes fra ett tiltaksområde til ett annet krever tillatelse fra miljødirektoratet. Det har erfaringsmessig vist seg å ha lang saksbehandlingstid og Lillesand kommune fikk ikke lov til dette ved søknad om å flytte masser fra et VA-prosjekt for noen år siden. Lillesand kommune har hatt varierende resultater fra avbøtende tiltak rundt syredannende masser. Det er utfordrende å finne det reelle syredannende potensialet i steinmasser og effektive avbøtende tiltak. Det beste er å unngå forurensning ved å sprengre minst mulig. Dette er som regel enklest å gjøre i planfasen.³

Ansvar

Det er alltid tiltakshaver som er ansvarlig for at tiltakene som skal hindre forurensning er tilstrekkelige uavhengig av hvorvidt [...] forurensningsmyndighetenes godkjenning eller eksterne konsulents anbefaling. Tiltakshavers ansvar kommer blant annet frem i forurensningsloven § 2 (retningslinjer), § 7 (plikt til å unngå forurensning), § 55

³ Å. Etterstad klima og miljørådgiver Lillesand kommune, e-post, 01.10.2024



(ansvarssubjekt og ansvarsgrunnlag), forurensningsforskriften § 2-8 og naturmangfoldsloven § 11 (kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver).⁴

Ved deponering kan risikoen for miljøskade og ansvaret for forurensning fra massene føres over til deponieier. Hvem som er eller blir deponieier behandles ikke i planforslaget.

Søksmålsvarsel – foreslått deponi er i strid med avtale fra 1980

Grimstad kommune har mottatt et søksmålsvarsel⁵ fra grunneieren til 165/2. Oppsummering:

- Foreslått deponi, innen 165/16, er i strid med avtale mellom Grimstad kommunen og daværende eier til 16/2, Libæk & Partners. Bakgrunnen for avtalen var at kommunen satte erverver av eiendommen 165/16 til seg selv som vilkår for innvilgelse av konsesjon ved Libæk & Partners kjøp av eiendom 165/2. Den gang omfatta 1652/2 også det areal som i dag utgjør 165/16.
- I avtale er det bestemt at 165/16 skall reguleres til friområdet. Bruk av eiendommen som deponi er i strid med avtaleformålet.
- Av skjøtet for eiendommen 165/16 fremgår det at 165/2 skal ha veirett over 165/16. Anleggelse av deponi vil innebære et mislighold av kommunens plikt fordi veiretten ikke kan benyttes i anleggsfasen for deponi.
- I avtale angis at kommunen ikke skal drive virksomhet innen 165/15, som kan virke «generende» for 165/2. Heving av terrenget og asfaltering vil føre til at økende overvann føres fra Kvistevigveien og ned til 165/2. Allerede med dagens situasjon har det vært tilfeller av vanninntrengning i kjeller. Vannskader er egnet til å forringe bebyggelsen på en slik måte at den mister det særpreg som fredningen skal sikre. Derfor vil økt overvann som følge av deponiet oppleves som sjenerende. Foreslått deponi vil være egnet til å ha en sjenerende virkning, eksempelvis forurensning som følge av lekkasje.
- For å unngå at kommune kommer i mislighold må følgende bestemmelse inntas i reguleringsbestemmelsene: «Det er ikke tillat å deponere eller på annen måte tilføre sulfidholdige eller forurensende masser innenfor felt 0-P1»

Kommunens svar til søksmålsvarslet – avtale begrenser ikke planarbeidet

Utdrag fra plan-, miljø- og landbruksenheten svar⁶:

[...] for det første stilles spørsmål ved om reguleringsforslaget slik det foreligger utfordrer avtalen på en slik måte at det vil innebære et kontraktsmessig mislighold. For det andre mener kommunen at et eventuelt planvedtak som er i strid med andre eier- og rettighetshaveres interesser må håndteres og evt. kompenseres økonomisk i forbindelse med realiseringen av planen. Et endelig planvedtak gir alene ikke grunnlag for å gjennomføre en vedtatt reguleringsplan [...]

I dette tilfelle er innsigelsene forankret i en avtaleforpliktelse, noe som i realiteten vil innebære en vesentlig begrensning i kommunens frie skjønn til å bestemme arealdisponeringen. [...] det synes å være en viss adgang til forhåndsbinding, men at det er uenighet om hvor langt denne går.

⁴ Retningslinjer for tiltak i området med syredannende gneis versjon 2.4, Lillesand kommune, 09.03.2021

⁵ Saksdokument: 17/8298-176

⁶ Saksdokument: 17/8298-180



Etter henvisning til:

O.J. Pedersen m.fl. uttalelser i Plan- og bygningsrett (2010 s. 288) om kommunestyrets kompetanse i reguleringssaker:

«Det er også opp til kommunestyrets frie skjønn å endre en reguleringsplan. Kommunestyret er ubundet av private rettigheter i sin vurdering.»

og departements rundskriv H-5/02:

«I den grad man aksepterer at forvaltningen skal kunne binde sin myndighetsutøvelse, vil det være vanskelig å få gjennomført en politisk kursendring. Dette vil representere en begrensning for demokratiet.»

samt Sivilombudet uttaler i (SOM-2009-2897):

«... kommunen som hovedregel ikke har adgang til å binde opp sin planmyndighet. Kommunestyret [...] kan gyldig vedta den planen som gir den mest tjenlige utnyttingen av et område, selv om dette skulle være i strid med avtalen»

Avsluttes skrevet med:

Vi kan etter dette ikke se at det er grunnlag for å legge nevneverdig vekt på den aktuelle avtalen som begrensende faktor i det pågående planarbeidet.

Administrasjonens vurderinger

Deponiet begrenser fortsatt tettstedsutvikling

Foreslått deponi er lokalisert i et område tett på skole, barnehage samt dagens og foreslått dagligvarebutikk. Slike områder er særskilt interessante for fortsatt tettstedsutvikling jf. kommuneplanens hovedprinsipper for boligbebyggelse (1), prioriteringene i Areal- og transportplan for Arendalsregionen (2) og målet om grønnere vardag i kommuneplanens samfundsdel (3):

1. *Ny boligbebyggelse og fortetting skal i hovedsak skje i tilknytning til Grimstad sentrum og lokalsentrene (Fevik, Vik og Homborsund) og langs definerte kollektivakser.*
2. *I Grimstad kommune er Fevik, Vik og Homborsund/Eide foreslått som prioriterte lokalsentra for 80 % vekst i tillegg til sentrumsområdet i Planbeskrivelse – kommuneplanens arealdel 2019-2031.*
3. Grønnere vardag: Planlegge og utvikle bolig – og næring på steder som gir korte og effektive reiser

Deponiet begrenser forutsetningene for å bruke et sentral lokalisert område i Homborsund til andre fremtidige arealformål, for eksempelvis boliger. Deponiet er dermed et hinder for fortsatt tettstedsutvikling.

Risiko for uklare ansvarsforhold

Grimstad kommune er eier av aktuell eiendom. Hvem som blir eier til deponiet behandles ikke i planforslaget. Administrasjonen vurderer at Grimstad kommune:

- ikke har noe interesse av å bli eier til foreslått deponi
- ikke har noe interesse av å ha ansvar for drift og vedlikehold av foreslått deponi.



Det er stor risiko for uklare ansvarsforhold knyttet til evt. fremtidig ulempe/skade selv om privat aktør uttaler at det tar ansvar for deponiet. Det er således ikke garanti for at evt. Krav kan adresseres til ansvarlig tiltakshaver.

Alternative løsninger finnes

Lindun Sør AS har medelt⁷ at det finnes bra kapasitet å kunne ta imot og håndtere syredannende gneis ved deponicellen i Lillesand.

Økonomiske fordeler for utbygger kan ikke brukes som begrunnelse

Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig, jf. plan- og bygningsloven § 3-1. Dette innebærer ikke at økonomiske fordeler for utbygger kan brukes om et argument for at administrasjonen skal akseptere deponi på kommunens eiendom.

Fordelerne med deponi kan nås med andre løsninger

I stort alle listede fordeler: siktforhold, sikringsgjerde, regulering, overvann og mer kan oppnås uten at forurensede masser deponeres på plassen. Parkeringen kan asfalteres, siktforhold utbedres og så videre.

Foreslått deponi krever tillatelse fra miljødirektoratet

Forurensede masser som skal flyttes fra ett tiltaksområde til ett annet krever tillatelse fra miljødirektoratet jf. avsnittet *erfarenheter fra Lillesand kommune* ovenfor. Hvem som blir forurensningsmyndighet, mangler vekt ved administrasjonens vurdering av deponiet.

Samla vurdering – deponi bør tas ur planforslaget

Fordelene for kommunen er små og vurderes kunne oppnås med små økonomiske tiltak uten at deponi plasseres på kommunens eiendom. Deponi her vil negativ påvirke fortsatt tettstedsutvikling tett på fremtidig lokalsentra. Alternative løsninger finnes – forslagsvis Linduns AS deponicell i Lillesand. Kostnader og ansvar for håndtering av forurensende masser er en forutsetning for å realisere planforslaget. Administrasjonen vurderer at kommunen ikke skall bære noe kostnader eller ansvar gjennom at deponi plasseres på den kommunale eiendommen 165/16. Deponi innen 165/16 bør tas ur planforslaget.

Stefan Jonsson arealplanlegger

16.10.2024

⁷ S. Helda miljøingeniør Lindum Sør AS, e-post, 02.10.2024