



Porsgrunn kommune

Byutvikling

Arkivsak-dok. 18/00598-23
Saksbehandler Marius Lid

Saksgang	Møtedato
Formannskapet	08.11.2018
Bystyret	15.11.2018

Høringsuttalelse til konsekvensutredning av deponi for uorganisk farlig avfall i Dalen gruve i Brevik

Rådmannens innstilling:

1. Porsgrunn kommune mener det ikke er rettslig adgang til å vedta en statlig plan med det innholdet som konsekvensutredningen har vurdert, og ber om at prosessen knyttet til etablering av deponi i Dalen gruver i Brevik blir stanset.
2. Subsidiært krever Porsgrunn kommune tilleggsutredninger hvor alle aktuelle og realistiske alternativer/konsepter til deponi blir utredet, slik også kravene til konsekvensutredning i plan- og bygningsloven og kravene til forsvarlig saksutredning i forvaltningsloven § 17 forutsetter. Utredningsinstruksen og Kvalitetssikringsordningen er veiledende for hvilke utredninger som bør gjennomføres.

Vedlegg:

Konsekvensutredning av deponi for uorganisk farlig avfall i Brevik:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-konsekvensutredning-av-et-mulig-deponi-for-noytralisert-og-stabilisert-uorganisk-farlig-avfall-i-brevik/id2610077/>

Referanser i saken:

Plan- og bygningsloven
Forskrift om konsekvensutredninger
Forvaltningsloven
Utredningsinstruksen
Kvalitetssikringsordningen
Bystyrets vedtak i sak 18/15, den 5.3.2015
Bystyrets vedtak i sak 1/18, den 8.2.2018

Bakgrunn:

Porsgrunn bystyre vedtok 5. mars 2015 å ikke fastsette NOAHs forslag til planprogram for deponi i Brevik. Staten ved Klima- og miljødepartementet valgte likevel å legge på høring forslag til planprogram for et mulig deponi for behandlet uorganisk farlig avfall i Dalen gruve i Brevik. Planprogrammet var utarbeidet av NOAH som forslagsstiller.

I sin høringsuttalelse ba Porsgrunn kommune den 8.2.2018 staten avslutte prosessen med å etablere et slikt deponi i Brevik, bystyresak 1/18. Den 13.7.2018 valgte likevel staten ved Klima- og miljødepartementet å fastsette planprogram for konsekvensutredning av tiltaket.

Den 5.9.2018 ble konsekvensutredning av deponi for uorganisk farlig avfall i Brevik, utarbeidet av NOAH som forslagsstiller, lagt ut på offentlig høring, og Porsgrunn kommune vil på nytt gi uttrykk for sin motstand mot et deponi i Brevik ved å gi en uttalelse til konsekvensutredningen.

Saksfremstilling:

Det vises til brev av 5. september 2018 hvoretter konsekvensutredning av deponi for uorganisk farlig avfall i Brevik legges ut på offentlig høring. Porsgrunn kommune har følgende merknader:

Manglende hjemmel for gjennomføring av tiltaket ved bruk av statlig plan

Porsgrunn bystyre vedtok 5. mars 2015 å ikke fastsette NOAHs forslag til planprogram for deponi i Brevik. Staten har likevel fastsatt planprogram for konsekvensutredning av tiltaket. Ettersom kommunen ikke vil regulere til formålet, kan deponiet bare etableres dersom det er rettslig grunnlag for bruk av statlig plan.

Det har ikke tidligere skjedd at statlig plan er vedtatt for å legge til rette for etablering av privat næringsvirksomhet, og Porsgrunn kommune mener det ikke er rettslig grunnlag for bruk av statlig plan i et tilfelle som det foreliggende. Det vises til kommunens brev til Klima- og miljødepartementet 11. juni 2018, hvor det er nærmere redegjort for dette. Videre vises det til svar fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 6. juli 2018, hvor det bl.a. heter at:

«Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil peke på at det i denne saken ikke er tatt noen beslutning om bruk av statlig plan. Departementet finner det derfor ikke hensiktsmessig å ta stilling til kommunens synspunkter på hjemmelsgrunnlaget for bruk av statlig reguleringsplan i denne saken nå.»

Etter Porsgrunn kommunes syn bør ikke departementet fortsette prosessen uten først å ta stilling til om man i det hele tatt har hjemmel for bruk av statlig plan. Kommunens prinsipale syn er at slik hjemmel ikke foreligger og at prosessen knyttet til etablering av deponi i Dalen gruver i Brevik derfor må stanses.

Mangelfull utredning av alternativer

For å kunne vurdere hvorvidt Dalen gruver er egnet eller ikke, er det nødvendig også å vurdere andre relevante og realistiske alternativer. Det er i konsekvensutredningen ikke vurdert alternativ lokalisering av deponiet. Det er heller ikke utredet relevante og realistiske alternative behandlingsmetoder for avfallet, som kanskje vil kunne gjøre et nytt deponi i denne størrelsen overflødig.

Mangel på utredning av alternativer strider mot kravene til konsekvensutredning i plan- og bygningsloven og tilhørende KU-forskrift og utgjør en grunnleggende mangel ved den utredningen som er gjennomført. Konsekvensutredningen får, som en følge av dette, svært begrenset relevans og verdi.

Hovedregelen: Alternativer skal vurderes

Etter plan- og bygningsloven § 4-1 skal det gjennomføres konsekvensutredninger for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Konsekvensutredningen vil være et sentralt beslutningsgrunnlag i planprosessen, og det må derfor stilles høye krav til at utredningen gir et godt og fullstendig bilde av de ulike alternativene for at den skal oppfylle sin funksjon. Plan- og bygningsloven § 4-1 annet ledd og forskrift om konsekvensutredninger («KU-forskriften») § 14 første ledd bokstav c slår derfor fast at planprogrammet skal redegjøre for hvilke alternativer som skal vurderes.

Kravene til utredning av relevante og realistiske alternativer omfatter ikke bare alternative lokaliseringer av et tiltak, men også om de behovene tiltaket skal dekke kan løses på alternative måter.

Dette fremgår bl.a. av KU-forskriften § 19 annet ledd:

«Konsekvensutredningen skal også redegjøre for de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagsstilleren har vurdert, og en utredning av relevante og realistiske alternativer.»

Hva som er «relevante og realistiske alternativer» som skal og må utredes, er nærmere beskrevet i forarbeidene til plan- og bygningsloven. I NOU 2003:14 side 255 heter det:

«Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet. Det skal gi en beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser, herunder av aktuelle alternativer. (...) Uttrykket «aktuelle alternativer» må ikke forstås for snevert.»

Betydningen av strengere krav til utforming av konsekvensutredninger i EU ble omtalt i Ot.prp. nr. 47 (2003-2004) side 5:

«En viktig intensjon bak EU-direktivet er vurdering av alternativer. Dette understrekes ved at direktivet, også i offisiell sammenheng, normalt omtales som direktivet om Strategic Environmental Assessment eller SEA-direktivet. I dette ligger det at direktivet også skal gi grunnlag for å velge mellom ulike strategiske handlingsalternativer. Som det fremgår av direktivet er det her tale om rimelige alternativer, dvs. alternativene må kunne anses som realistiske og relevante sett i forhold til planoppgave/plansituasjon.»

Betydningen av å utrede alternativer, og at dette også omfatter alternativer i annen forstand enn geografisk lokalisering, er også understreket av Holth og Winge i Konsekvensutredninger (2014) side 50-51, punkt 1.6.3:

«Kartlegging og vurdering av alternativer er et sentralt virkemiddel for å sikre en helhetlig arealforvaltning. På denne måten kan berørte aktører gi innspill om hvilke løsninger som vil være mest forenlig med deres arealbehov, slik at tiltakshaver kan tilpasse prosjektet mens det fremdeles er rom for endringer. Dette vil også kunne gi ansvarlig myndighet bedre grunnlag til å vurdere hvilken løsning som vil være mest optimal ut fra det brede spekteret av interesser som skal ivaretas. Utredning av alternativer er slik sett et vesentlig element i en konsekvensutredning som skal tjene sitt formål, og fremhevet som «et av de viktigste midler til å sikre miljøforsvarlige løsninger» (se Backer/Bugge (2010) s. 122 og tilsvarende Schutz (2007) s. 362). Dette gir grunn til å reise spørsmålet om hvilke krav gjeldende regler setter til utredning av alternativer.

[...]

Utredning av alternativer kan gå ut på å kartlegge alternative virkemidler for å oppnå formålet med planen eller tiltaket som ønskes realisert. Er det for eksempel målet med et omsøkt vannkraftanlegg å sikre ny energiforsyning, kan det være relevant å utrede mulighetene for alternative, mindre inngripende forsyningsmåter, som for eksempel geotermisk energi eller liknende.»

Det er nær sammenheng mellom det alminnelige kravet til forsvarlig saksutredning etter forvaltningsloven § 17 og plan- og bygningslovens krav til en konsekvensutredning, jf. bl.a. Rt. 2009 s. 661 (Huseby). Dersom alternativene ikke i tilstrekkelig grad er utredet, vil dette kunne medføre at et eventuelt planvedtak blir kjent ugyldig.

Betydningen av Utredningsinstruksen og Kvalitetssikringsordningen

Ettersom planen i dette tilfellet vil måtte vedtas som en statlig plan, vil etter omstendighetene kravene til saksutredning skjerpes.

Ved større statlige utbyggingsprosjekter vil beslutningsprosessen følge reglene i Utredningsinstruksen og Finansdepartementets kvalitetssikringsordning. Disse oppstiller særskilte krav til utredningen.

Utredningsinstruksens punkt 1-1 slår fast at:

«Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å identifisere alternative tiltak, utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak, involvere dem som er berørt av tiltaket tidlig i utredningsprosessen, og samordne berørte myndigheter.»

Av «Veileder til utredningsinstruksen» utgitt av Direktoratet for økonomistyring i 2018 heter det i kommentar til formålsbestemmelsen at:

«Gode (forhånds)utredninger skal beskrive samfunnsproblemet som bør løses, og formulere mål for hva som ønskes oppnådd. Alternative tiltak som er relevante, skal identifiseres, og forventede virkninger av tiltakene skal utredes og vurderes. Utredningen skal munne ut i en begrunnet anbefaling om hvilke(t) tiltak som samlet sett er best for samfunnet.»

Kvalitetssikringsordningen oppstiller krav om at ansvarlig departement/etat utfører en konseptvalgutredning (KVU) som skal ligge til grunn for kvalitetssikringen. KVU er en faglig utredning av alternative måter/konsepter å løse et behov på og skal blant annet gi en behovsanalyse, mulighetsanalyse og en alternativanalyse om utvikling og vurdering av konsept.

For å sikre utredningens uavhengighet utarbeider eksterne konsulenter en kvalitetssikringsrapport av konseptvalgutredningen.

Vi kan derfor legge til grunn at andre rense- og gjenvinningsmetoder som alternative konsepter til deponi, ville blitt vurdert og kvalitetssikret dersom tiltaket hadde vært statlig, og ikke privat.

I prosessen knyttet til nytt deponi i Dalen gruver i Brevik er det ikke gjennomført konseptvalgutredning og konsekvensutredningen er tydelig med hensyn til at den kun utreder ett bestemt konsept og én bestemt lokalitet. Det ser heller ikke ut til at Utredningsinstruksens prinsipp om først å beskrive samfunnsproblemet som skal løses og mål som ønskes oppnådd og deretter å vurdere alternative tiltak, er fulgt, verken i konsekvensutredningen som nå foreligger eller tidligere i prosessen.

Både foreliggende konsekvensutredning, men også prosessen Miljødirektoratet tidligere har hatt med utredning av ulike lokaliseringalternativer, gir derfor inntrykk av å ha lagt til grunn tiltakshavers konsept og behov uten å gå gjennom de grunnleggende spørsmål, konseptalternativer og uavhengig kvalitetskontroll som utredningsinstruksen og kvalitetssikringsordningen ville lagt opp til.

Selv om NOAHs tiltak ikke er statlig, og ikke omfattes av Utredningsinstruksen og Kvalitetssikringsordningen, bør staten i et tilfelle som dette følge tilsvarende utredningskrav. Det vises særlig til at prosessen kan lede til vedtakelse av en statlig plan for gjennomføring av et privat tiltak. Planforslaget er fremmet av en privat næringsaktør med klare egeninteresser i valg av konsept. Da skjerpes nødvendigvis kravet til utredning av alternative konsepter for å sikre en uhildet vurdering av hvilke alternativer som er mest samfunnstjenlig.

Aktuelle alternativer som bør utredes

Hvorvidt et alternativ faktisk er relevant og realistisk, vil i mange tilfeller først avklares etter at nærmere utredning er foretatt. Det må derfor tas høyde for utredning av en del alternativer som man på forhånd ikke vet om er aktuelle.

Det er også vesentlig at tiltakshaver ikke skal kunne velge «dårlige» alternativer for å underbygge det alternativet tiltakshaveren selv foretrekker. Det er derfor viktig at planmyndigheten sørger for at potensielt konkurrerende alternativer også utredes, slik at utvalget ikke er opp til forslagsstilleren selv.

Samfunnet står i en nødvendig omstilling fra lineær til sirkulær avfallshåndtering. Deponier som endestasjon for avfall er en gammeldags og lineær løsning hvor ressurser forsvinner ut av sirkulasjon, fremfor en behandling hvor de tilbakeføres i et kretsløp og gir grunnlag for ny utnyttelse og verdiskapning.

For å realisere sirkulærøkonomien må politikken baseres på en nullvisjon for avfall, med økte krav til bedriftene om å redusere avfallsproduksjonen og finne nye løsninger. Samtidig åpner sirkulærøkonomien og sterkere krav om gjenvinning og rensing for ny innovasjon og muligheter for næringsutvikling. Det er avgjørende at politiske veivalg og investeringer knyttet til avfallshåndteringen ikke bygger på gårsdagens løsninger dersom det finnes ny teknologi både kommersielt tilgjengelig og under utvikling. I overgangen til en sirkulærøkonomi vil et nytt, stort deponi med enorm lagringskapasitet kunne utkonkurrere og bremse fremveksten av innovasjon og mer miljøvennlige og fremtidsrettede løsninger.

For å gjøre en fullstendig konsekvensutredning i denne saken, er det derfor en rekke spørsmål som må utredes og besvares for å vurdere alternativer til et stort deponi i Brevik. Dette omfatter bl.a:

- Kan mengden av farlig, uorganisk avfall reduseres slik at deponibehovet reduseres?
- Kan import av uorganisk farlig avfall reduseres?
- Kan flyveaske behandles på andre måter?
- Kan svovelsyre behandles på andre måter?
- Behandles svovelsyre på forsvarlig vis i andre europeiske land som norske bedrifter kan eksportere til?

Det er i dag et potensial for å behandle både flyveaske og svovelsyre på andre måter enn NOAHs deponeringsløsning. Likevel er alternativene knapt beskrevet og vurdert i konsekvensutredningen, heller ikke som del av det såkalte «nullalternativet». Dette er en vesentlig mangel ved konsekvensutredningen.

Alternativ behandling av flyveaske

Nederst på side 21 i konsekvensutredningen står det oppsummert at det arbeides med en rekke muligheter for behandling av flyveaske, blant annet gjenvinning av metaller og salter og bruk av CO₂.

På side 36-38 omtales noen av de alternative behandlingsprosessene for flyveaske som NOAH arbeider med. Det vises til at flyveaske kan nøytraliseres med CO₂, og NOAHs egne forsøk med slike metoder de senere årene har gitt lovende resultater. Det vises også til at stabilisering av flyveaske med sement er et alternativ som også er forventet å være egnet, uten at denne metoden foreløpig er testet av NOAH. En mer utdypende redegjørelse for alternative behandlingsmetoder for flyveaske er imidlertid ikke foretatt, og alternative løsninger for flyveaske som andre (konkurrerende) virksomheter benytter er ikke omtalt.

I Mepex sin rapport «Framtidige mengder uorganisk farlig avfall», utarbeidet på oppdrag av Miljødirektoratet i 2016, er det på side 15-16 beskrevet tre alternative og kommersielt tilgjengelige behandlingsmetoder for flyveaske:

«I tillegg til dagens norske behandling med stabilisering av flyveasken med hovedsakelig tynn svovelsyre og produksjon av gips, finnes det minst tre andre hovedgrupper prosesser for å rense flyveasken.

[...]

I tillegg til disse kommersielt tilgjengelige prosessene, utvikler det norske firmaet OiW Process en prosesslinje basert på renseteknologi fra olje og gass miljøet kalt NorSep som baserer seg på en mekanisk separasjon av tungmetallene fra restasken ved hjelp av fysiske egenskaper på massene.»

Mepex angir også i sin rapport hvilke potensielle metallressurser som ligger i flyveasken, se side 8: *Av ressurser i asken er metallinnholdet av sink (17 gram/kg), kobber (3.4 g/kg) og bly (3.6 g/kg) interessante. Aluminiumet antas å være helt oksidert og ansees i denne sammenheng for mindre interessant. Derimot vil kalkinnholdet som omregnet til oksyd (CaO) bli ca. 24 % av samlet vekt og fosfor med 4 gram per kilo kunne være interessante bidragsyttere til sirkulær økonomi innen gjødsel.*

Gjennom dagens deponeringspraksis tas svært verdifulle sinkforekomster ut av kretsløpet. Forekomstene av sink i verden er sterkt synkende, og konsekvensene av å støpe verdifulle mineralforekomster i gips til deponering er ikke nærmere vurdert i konsekvensutredningen.

Ut ifra opplysningene i konsekvensutredningen og i Mepex-rapporten, må det legges til grunn at det finnes flere alternative behandlingsmetoder for flyveaske. Det er et viktig samfunnshensyn å finne en behandlingsmetode for flyveaske som gjenvinner sink og andre verdifulle stoffer, og som vil kunne redusere transportbehovet med mer lokal rensing. Det vises i den forbindelse til at store deler av flyveasken som i dag behandles av NOAH er importert fra utlandet.

Porsgrunn kommune mener at de nevnte teknologiske løsningene må utredes som alternativer til nytt deponi i Brevik.

Alternativ behandling av svovelsyre

Det er ikke i konsekvensutredningen redegjort for noen alternative behandlingsmetoder for svovelsyre, som er den andre hovedkomponenten til avfallsgipsen NOAH vil deponere. Svovelsyren har norsk opphav, og er hovedsakelig et avfallsprodukt fra Kronos Titans fabrikk i Fredrikstad.

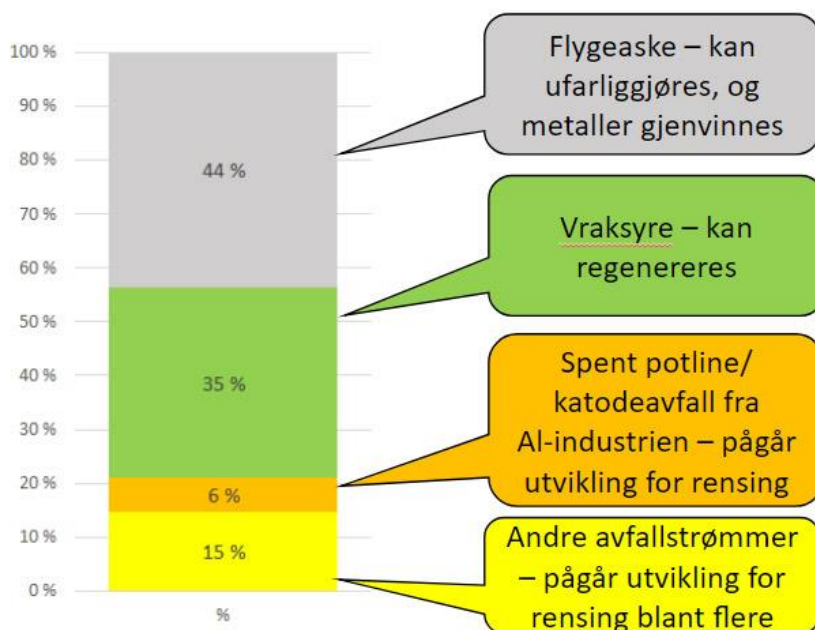
I Mepexs rapport står det i punkt 3.3 side 20 om behandling av syre fra Kronos Titan:

Kronos Titan på Øra i Fredrikstad får store mengder tynn svovelsyre som biprodukt når de produserer Titandioksid fra Titanmalm (hovedsakelig fra Hauge i Dalane). Denne syren inneholder relativt store mengder jernsulfat, noe som i utgangspunktet vanskeliggjør ombruk av syren. Denne syren er den direkte årsaken til at det i det hele tatt ble deponi på

Langøya, da Kronos Titan sendte syren dit for nøytralisering med rester av kalkstein fra gruvene på øya. Den nøytraliserte slurryen ble så sedimentert og overskytende vann renset og pumpet i Oslofjorden. Etter hvert har kalksteinen blitt erstattet av andre basiske produkter, hovedsakelig flygeaske med høyt innhold av kalsium. Volumet råsyre er betydelig, ca. 260.000 tonn med en konsentrasjon på 20-22 %.

Kronos Titan oppgir at de per i dag ikke har relevante alternativer til dagens behandling med nøytralisering med gipsproduksjon basert på aske og/eller kalkstein. Norske OiW Process arbeider med prosessutvikling i et lite miljø i Grenland, der man benytter en lignende prosess som vi tidligere har beskrevet for alternative behandlinger av flygeaske, og der man etter sigende skal sitte igjen med en svovelsyre som kan ombrukes til gipsproduksjon eller tilbake i Kronos systemet. Men som sagt, dette er under utvikling og vi kan ikke bedømme sannsynligheten for suksess utover å si at det er et spennende initiativ.

OiW Process er en innovativ bedrift som utvikler teknologi og behandlingsløsninger for gjenvinning og behandling av både flyveaske og svovelsyre. I en sak på sine nettsider 11. september 2018 stiller de spørsmålet «Deponi eller teknologi?»¹. Med henvisning til konsekvensutredningen for deponiet i Dalen gruve viser de med denne figuren hvordan mengden tungmetaller og avfallsstoffer som er planlagt deponert her alternativt kan behandles:



Adgangen til å stille krav til rensing av svovelsyren ved Kronos Titans fabrikk i Fredrikstad må også utredes. Etter det kommunen kjenner til skal det tidligere ha blitt vurdert å pålegge Kronos Titan renskrav, men at fabrikkens i sin tid fikk tillatelse til å deponere svovelsyren på Langøya i stedet.

Svovelsyre er et kjent avfallsprodukt fra flere fabrikker i Europa og verden for øvrig. Også Kronos Titan har fabrikker i andre europeiske land som håndterer slikt avfall, formodentlig i samsvar med EØS-regelverket og Basel-konvensjonen som også Norge er forpliktet av. Det finnes i dag flere operative mottaksanlegg i Europa som håndterer svovelsyre. For eksempel leverer aktørene *De Dietrich* og *KBR Ecoplanning* slike anlegg, og *Grillo* i Tyskland er en aktør som tar imot forurenset syre og foredler den videre for salg.

I Varden 8. juli 2018 besvarer administrerende direktør Jan Klauset i Kronos Titan følgende spørsmål:

«Søsterbedriftene deres i Tyskland rens syra, hvorfor gjør ikke Kronos Titan i Fredrikstad det samme? Dere fikk et rekordoverskudd med 130 millioner kroner før skatt, med tanke på dette resultatet samt at Enova og Innovasjon Norge tilbyr støtteordninger, vurderer dere å investere i renseteknologi?»

¹ <http://www.oiwprocess.no/nyheter/deponi-eller-teknologi/>

- Vi arbeider med informasjonsmateriell som gir svar på dine spørsmål vedrørende syre. Vi kommer tilbake med informasjon når det er klart, svarer Klauset.»

Når Langøyas kapasitet nå er i ferd med å fylles opp, må det foretas en helt ny vurdering av hvordan svovelsyren fra Kronos Titan bør håndteres for fremtiden. Det kan da være nærliggende å se hen til renseteknologi som i dag benyttes ved andre fabrikker med tilsvarende avfallsprodukt, og kostnadene knyttet til dette, før en konkluderer med å videreføre en deponiløsning.

Uten uavhengige tilleggsutredninger knyttet til alternative behandlingsmuligheter for flyveaske og svovelsyre, vil det ikke være mulig å slå fast det reelle behovet for et deponi i Dalen gruver i Brevik.

Alternative lokaliseringer

Miljødirektoratet har tidligere fått gjennomført utredninger av aktuelle lokaliseringer for nytt deponi. Her har man lagt til grunn NOAHs behovsbeskrivelse og ønsker om å videreføre dagens behandlingsmetode. En rekke alternativer er blitt ansett som uaktuelle med henvisning til at deponikapasiteten er for liten. Uten å ha vurdert alternative behandlings- og renseløsninger, er det imidlertid vanskelig å fastslå kapasitetsbehovet for deponi. Om deponibehovet er mindre enn opprinnelig antatt, vil også en rekke lokaliseringer som ikke er vurdert, kunne være egnet til formålet.

At kapasitetsbehovet er usikkert fremgår også i den nasjonale avfallsstrategien «Fra avfall til ressurs» fra 2013. Her heter det at:

«Det er usikkerhet om hvor stor kapasitet for deponering av uorganisk farlig avfall vi behøver i framtiden. Nye gjenvinningsløsninger kan bli utviklet og kommersialisert, og andre avfallstyper kan bli omklassifisert til farlig avfall. Vi legger til grunn at selv ved økt utnyttning eller alternativ behandling av en del avfallstyper, vil det også i framtiden være behov for en deponiløsning for uorganisk farlig avfall.»

Dalen gruver i Brevik består av 25 mil med gruveganger og har et beregnet volum på 18 millioner m³. Med en avfallspolitisk målsetning om å redusere avfallsmengdene og deponering, kan etablering av et uforholdsmessig stort deponi vesentlig svekke incitamentene for både avfallsreduksjon og utvikling av alternative behandlingsmetoder.

Av vedtatt planprogram s. 14, fremgår det at over halvparten av totalt mottatt farlig avfall til Langøya (2016) er importert fra utlandet. Dette reiser spørsmål ved i hvor stor grad behovet for deponiet i Brevik er begrunnet i nasjonale behov, og hvor mye som er begrunnet i næringsinteresser. Det aktualiserer imidlertid også spørsmålet om også relevante og realistiske behandlingstiløsninger andre steder i EØS-området skulle vært vurdert.

Tidlig i prosessen slo forslagsstiller fast at Norge har en internasjonal forpliktelse til å ha nasjonal behandlingsskapasitet, og at det derfor var nødvendig å få utredet deponiet i Brevik (jf. forslag til planprogram 13. desember 2017 s. 10). Dette utgangspunktet er nå nyansert i konsekvensutredningen side 19:

«EUs rammedirektiv om avfall sier at medlemslandene under ett skal være i stand til å sluttbehandle sitt avfall. Direktivet tar hensyn til geografiske forhold og slår fast at hver medlemsstat ikke må ha spekteret av behandlingstiløsninger for alle typer avfall, og at det kan være behov for spesialiserte anlegg for visse typer avfall.»

Alternative løsninger kan derfor også være tilgjengelig i andre europeiske land, og burde vært utredet som mulige alternativer til deponi i Brevik.

Verdiskapning og lokale ringvirkninger

Ettersom kommunens viktigste kommentarer til konsekvensutredningen, jf. ovenfor, er av mer overordnet karakter, velger kommunen å ikke kommentere hver enkelt av de utredede temaene i konsekvensutredningen. Kommunen vil likevel knytte enkelte kommentarer til tiltakets betydning for verdiskapning og lokale ringvirkninger.

Sysselsetting og lokal verdiskapning

Porsgrunn kommune mener at deponiet ikke vil bidra til ny verdiskapning i lokalsamfunnet, men i stedet utgjøre en trussel mot eksisterende næringsvirksomhet med et betydelig større

sysselsettingspotensial. Både eksisterende gruvedrift i Brevik og potensialet for vekst i lokale (konkurrerende) bedrifter innen sirkulærøkonomi og avfallhåndtering vil svekkes dersom deponiet etableres i Dalen gruver.

Sementfabrikken med utgangspunkt i Dalen gruver i Brevik har vært en hjørnesteinsbedrift i Brevik i over 100 år. Norcem Brevik har i dag en omsetning på 1,2 milliarder kroner og 180 ansatte. Til sammenlikning er lokalsamfunnet i konsekvensutredningen forespeilet 25 sysselsatte i tilknytning til deponiet.

Norcem har gitt uttrykk for at gruvevirksomheten ikke kan la seg kombinere med deponivirksomheten, og at det således må gjøres et valg mellom deponi og fortsatt gruvedrift. Tapet av eksisterende næringsvirksomhet og arbeidsplasser er ikke inntatt i konsekvensutredningen. Disse virkningene er en direkte følge av tiltaket og må derfor utredes.

Omdømme

Porsgrunn er en moderne industrikommune. Bare i Herøya næringspark er det 80 selskaper med en samlet omsetning (2015) på 13 milliarder kroner. Både industrien og kommunen har arbeidet målrettet med å redusere forurensningen og bedre miljøet og folkehelsen. Industrien er i dag moderne, teknologibasert og stadig grønnere. Samtidig har Grenlandsområdet lang erfaring med negative konsekvenser av forurensende virksomhet. Porsgrunn ønsker å videreføre den positive utviklingen byen nå er inne i med flere teknologibedrifter og fremtidsrettet, miljøvennlig industri. Deponi for uorganisk farlig avfall er ingen av delene, og vil også fortrenge både eksisterende og andre muligheter for fremtidig industri i gruvene. Kommunen frykter for regionens omdømme og muligheter for å sikre ny tilflytting, bedriftsetablering og turisme.

Enkelte i eiendomsbransjen har også gitt uttrykk for at frykten for deponietablering kan være en medvirkende faktor til at omløpstiden for boligsalg i Brevik forlenges, og at boligprisene er lavere enn gjennomsnittet i Porsgrunn. Deponiet vil kunne bidra til et omdømmetap og boligprisfall, uavhengig av sannsynligheten for at lekkasjer og forurensing vil finne sted. Dette gjelder ikke minst fordi flere av de berørte boligområdene ligger rett over deponiet, uten at eierforholdene i grunnen er tilstrekkelig utredet. Til sammen vil fall i boligprisene bety store økonomiske tap for befolkningen i området.

Kommunen mener det er en mangel ved konsekvensutredningen at omdømmeutfordringer for lokalmiljøet ikke er utredet.

Rådmannens konklusjon:

Rådmannen mener det ikke er rettslig adgang til å vedta en statlig plan med det innholdet som konsekvensutredningen har vurdert, og ber om at prosessen knyttet til etablering av deponi i Dalen gruver i Brevik blir stanset.

Om prosessen likevel ikke stanses er rådmannen av en slik oppfatning at det da må kunne kreves tilleggsutredninger hvor alle aktuelle og realistiske alternativer/konsepter til deponi blir utredet, slik også kravene til konsekvensutredning i plan- og bygningsloven og kravene til forsvarlig saksutredning i forvaltningsloven § 17 forutsetter. Utredningsinstruksen og Kvalitetssikringsordningen må da være veiledende for hvilke utredninger som bør gjennomføres.

Forslag til vedtak fremgår av sakens første side.

Saksprotokoll

Høringsuttalelse til konsekvensutredning av deponi for uorganisk farlig avfall i Dalen gruve i Brevik

Arkivsak-dok. 18/00598
Saksbehandler Marius Lid

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Formannskapet	08.11.2018	48/18
2 Bystyret	15.11.2018	84/18

Formannskapetets vedtak/innstilling

1. Porsgrunn kommune mener det ikke er rettslig adgang til å vedta en statlig plan med det innholdet som konsekvensutredningen har vurdert, og ber om at prosessen knyttet til etablering av deponi i Dalen gruver i Brevik blir stanset.
2. Subsidiært krever Porsgrunn kommune tilleggsutredninger hvor alle aktuelle og realistiske alternativer/konsepter til deponi blir utredet, slik også kravene til konsekvensutredning i plan- og bygningsloven og kravene til forsvarlig saksutredning i forvaltningsloven § 17 forutsetter. Utredningsinstruksen og Kvalitetssikringsordningen er veiledende for hvilke utredninger som bør gjennomføres.

Tilleggsforslag:

Formannskapet ønsker et nytt vedtakspunkt knyttet til naturverdier langs Frierfjorden, og ber om at rådmannen legger dette inn i høringsuttalelsen med underbygging før behandlingen i bystyret.

Bystyret har behandlet saken i møte 15.11.2018 sak 84/18

Møtebehandling

Hilde Forberg Andersen fremmet følgende nytt vedtakspunkt:

“Store deler av Eidangerhalvøya har nasjonalt viktige naturverdier, og særlig områdene som grenser mot Frierfjorden, hvor blant annet deler av området er vernet gjennom forskrift – som Frierflogene naturreservat. Porsgrunn kommune ønsker å bevare dette naturområde i sin helhet, som med sin egenartede natur, verdifulle naturtyper og betydning som friluftsliv- og rekreasjonsområde fremstår som unikt i nasjonal sammenheng”.

Ber også om at underbyggende tekst i notatet vedlagt innarbeides i høringsbrevet.

Petter Ellefsen fremmet følgende forslag:

Vedtaksforslag:

1. Konsekvensutredning av deponi i Dalen gruve for behandlet uorganisk farlig avfall kan legges til grunn dersom en videre prosess skulle bli aktualisert. Det forutsettes at de forhold påpekes i dette vedtak avklares.

2. Forut for Miljøverndepartementets vedtak og vilkårssetting ber Porsgrunn Formannskap om at følgende tema blir ytterligere dokumentert:
 - a. Forkastningssoner og sprekkdannelsers påvirkning på vanngjennomstrømming i gruen.
 - b. Risiki for gassdannelser (H₂, H₂S og CH₄) ved tilførsel av organisk stoff ved vanntilførsel som nevnt ovenfor.
 - c. Filterkakens vannløselighet over tid og miljøkonsekvens om den går over i slurry/flytende form.
 - d. Konsekvens for tungmetallkonsentrasjonene og utlekking dersom enkeltfraksjoner (salt, Zn) tas ut forut for deponering.
3. Det forutsettes at de tema som ikke er behandlet i KU, eller kun delutredet, skal utredes fullstendig og behandles i en eventuell reguleringsplan. Herunder nevnes spesielt:
 - a. Naturverdier, spesielt ved Kongkleiv
 - b. Barn og unges oppvekstvilkår
 - c. Omdømme
 - d. Overvåking av folkehelsepåvirkning
 - e. Vilkår som påvirker materialgjenvinningsgrad og deponikapasitet
4. De privatrettslige forhold må avklares forut for en eventuell regulering

Votering

Formannskapet innstilling ble vedtatt med 47 mot 2 (medlemmer fra H) stemmer som ble gitt til Petter Ellefsens forslag.

Tilleggsforslag fra Hilde Forberg Andersen enst vedtatt

Bystyrets vedtak

1. Porsgrunn kommune mener det ikke er rettslig adgang til å vedta en statlig plan med det innholdet som konsekvensutredningen har vurdert, og ber om at prosessen knyttet til etablering av deponi i Dalen gruver i Brevik blir stanset.
2. Subsidiært krever Porsgrunn kommune tilleggsutredninger hvor alle aktuelle og realistiske alternativer/konsepter til deponi blir utredet, slik også kravene til konsekvensutredning i plan- og bygningsloven og kravene til forsvarlig saksutredning i forvaltningsloven § 17 forutsetter. Utredningsinstruksen og Kvalitetssikringsordningen er veiledende for hvilke utredninger som bør gjennomføres.

“Store deler av Eidangerhalvøya har nasjonalt viktige naturverdier, og særlig områdene som grenser mot Frierfjorden, hvor blant annet deler av området er vernet gjennom forskrift – som Frierflogene naturreservat. Porsgrunn kommune ønsker å bevare dette naturområde i sin helhet, som med sin egenartede natur, verdifulle naturtyper og betydning som friluftsliv- og rekreasjonsområde fremstår som unikt i nasjonal sammenheng”.

Ber også om at underbyggende tekst i notatet vedlagt innarbeides i høringsbrevet.

Notat – Nytt vedtakspunkt knyttet til naturverdier langs Frierfjorden i forbindelse med bystyrets behandling av høringsuttalelse til konsekvensutredning av deponi for uorganisk farlig avfall i Dalen gruve i Brevik i møte den 15.11.2018.

Formannskapet behandlet forslag til høringsuttalelse til konsekvensutredning (KU) av deponi for uorganisk farlig avfall i Dalen gruve i Brevik den 08.11.18, sak 28/18.

Rådmannens innstilling til vedtak ble vedtatt. I tillegg ble det vedtatt at administrasjonen bes fremme forslag til nytt vedtakspunkt knyttet til naturverdier langs Frierfjorden med underbygging før behandlingen i bystyret. Det ble også vedtatt et oversendelsesforslag, hvor formannskapet ber rådmannen vurdere om noe av innholdet i forslaget til Ellefsen kan tas med i saken til bystyret.

1. Forslag til nytt vedtakspunkt knyttet til naturverdier langs Frierfjorden:

Forslag til nytt vedtakspunkt:

“Store deler av Eidangerhalvøya har nasjonalt viktige naturverdier, og særlig områdene som grenser mot Frierfjorden, hvor blant annet deler av området er vernet gjennom forskrift – som Frierflogene naturreservat. Porsgrunn kommune ønsker å bevare dette naturområde i sin helhet, som med sin egenartede natur, verdifulle naturtyper og betydning som friluftsliv- og rekreasjonsområde fremstår som unikt i nasjonal sammenheng”.

Det er forslagsstiller ønske om å legge til rette for kaianlegg ved Kongkleiv i Frierfjorden som er bakgrunnen for at formannskapet vedtok å fremme et nytt vedtakspunkt til bystyrets behandling. Et kaianlegg her vil bety at området vil bli forringet, både visuelt i forhold til landskap men særlig i forhold til inngrep i områder med nasjonale naturverdier. Som det fremkommer av kartutsnittet i konsekvensutredningen vil forslagsstiller legge kaianlegget i områder med utvalgt naturtype (med nasjonalt viktige naturverdier) og tett på Frierflogene naturreservat, som er vernet gjennom forskrift med følgende begrunnelse (kilde: Naturbase – Verneområde):

Formålet med naturreservatet er å bevare et område med en rekke verdifulle og representative vegetasjonstyper, interessante geologiske forhold og et landskap som er egenartet og av stor verdi for forskning og undervisning. Formålet med landskapsvernområdet er å bevare et område med en vakker og egenartet natur, verdifulle vegetasjonstyper og innslag av kulturminner og som er av stor betydning for friluftsliv og rekreasjon. Sammen med det tilgrensende reservatet (Dammane) vil landskapsvernområdet bidra til å bevare variasjonsrikdommen i området

Foreslått plassering av kaianlegget er tenkt rett nord for Frierflogene naturreservat i områder med Kalklindeskog, som er en utvalgt naturtype. Forekomstene Kongkleiv N (BN00075155) og Kongkleiv S (BN00075149) er begge nasjonalt viktige (verdi A). Vest for Hitterød, rett nord for Kongkleiv N ligger også et område foreslått som nytt verneområde.

Skrenten mot Frierfjorden og naturverdiene der er godt kartlagt, og naturvernområde og naturtyper viser hvor unik denne er i nasjonal sammenheng. Forslag til nytt vedtakspunkt underbygger dette.

2. Vurdering av representant Petter Ellefsens forslag:

Representant Petter Ellefsen fremmet følgende forslag:

1. *Konsekvensutredning av deponi i Dalen gruve for behandlet uorganisk farlig avfall kan legges til grunn dersom en videre prosess skulle bli aktualisert. Forut for Miljøverndepartementets vedtak og vilkårssetting ber Porsgrunn Formannskap om at følgende tema blir ytterligere dokumentert:*
 - a. *Forkastningssoner og sprekkdannelsers påvirkning på vanngjennomstrømming i gruve.*
 - b. *Risiko for gassdannelser (H₂, H₂S og CH₄) ved tilførsel av organisk stoff ved vanntilførsel som nevnt ovenfor.*
 - c. *Filterkakens vannløselighet over tid og miljøkonsekvens om den går over i slurry/flytende form.*
 - d. *Konsekvens for tungmetallkonsentrasjonene og utlekking dersom enkeltfraksjoner (salt, Zn) tas ut forut for deponering.*
2. *Det forutsettes at de tema som ikke er behandlet i KU, eller kun delutredet, skal utredes fullstendig og behandles i en eventuell reguleringsplan. Herunder nevnes spesielt:*
 - a. *Naturverdier, spesielt ved Kongkleiv*
 - b. *Barn og unges oppvekstvilkår*
 - c. *Omdømme*
 - d. *Overvåking av folkehelsepåvirkning*
 - e. *Vilkår som påvirker materialgjenninningsgrad og deponikapasitet*
3. *De privatrettslige forhold må avklares forut for en eventuell regulering*

Rådmannens innstilling ble vedtatt, og forslaget fra Ellefsen falt. Grøttings oversendelsesforslag om å vurdere om noen av punktene i forslaget til Ellefsen kunne tas med til saken i bystyret ble vedtatt.

Det vises til bystyrets vedtak i 2015, hvor bystyret i møte den 5. mars vedtok å ikke fastsette forslag til planprogram for deponi i Brevik. Budskapet i dette vedtaket ble gjentatt da Porsgrunn kommune den 8. februar 2018 ba staten avslutte prosessen med å etablere deponi i Brevik i forbindelse med høringen av planprogrammet.

Med dette som utgangspunkt valgte rådmannen å legge fram en sak i forbindelse med høring av konsekvensutredning av deponi for uorganisk farlig avfall som underbygger bystyrets tidligere vedtak. Rådmannen så det som lite hensiktsmessig å lage en sak hvor selve innholdet i konsekvensutredningen ble vurdert og eventuelle mangler påpekt, når de politiske føringer gitt i saken ved to tidligere anledninger er så tydelig som i tilfelle her.