

Saksdokumenter - sak PS 0138/19

KDP Lade - Leangen, fremdrift

Trondheim kommune

Saksprotokoll

Utvalg: Formannskapet
Møtedato: 18.06.2019
Sak: 138/19

Tittel: **Saksprotokoll - KDP Lade - Leangen, fremdrift**

Resultat: Annet forslag vedtatt
Arkivsak: 11/48511

Vedtak

1. Formannskapet viser til at store deler av planområdet har gjennomgått reguleringsendringer gjennom den perioden planarbeidet har pågått, og at planen derfor har fått mindre betydning enn opprinnelig tenkt.
2. Formannskapet vedtar at arbeidet med kommunedelplan for Lade-Leangen settes i bero og at videre overordnet planlegging tas i forbindelse med kommende rullering av KPA.
3. Igangsatte planer fullføres på ordinær måte. Det forutsettes at områdene ligger utenfor deponiområdet eller at deponimassene på eiendommen fjernes før utbygging og at det sikres mot gassinntrengning fra deponi på tilstøtende eiendom.

Behandling:

Geirmund Lykke (KrF), alternativt forslag pva KrF, Ap, Sp , V

1. Formannskapet viser til at store deler av planområdet har gjennomgått reguleringsendringer gjennom den perioden planarbeidet har pågått, og at planen derfor har fått mindre betydning enn opprinnelig tenkt.
2. Formannskapet vedtar at arbeidet med kommunedelplan for Lade-Leangen settes i bero og at videre overordnet planlegging tas i forbindelse med kommende rullering av KPA.
3. Igangsatte planer fullføres på ordinær måte. Det forutsettes at områdene ligger utenfor deponiområdet eller at deponimassene på eiendommen fjernes før utbygging og at det sikres mot gassinntrengning fra deponi på tilstøtende eiendom.

Elin Marie Andreassen (FrP), alternativt forslag pva FrP og Høyre:

1. Formannskapet viser til at mangel på kapasitet har ført til betydelige forsinkelser for viktige planer. Store deler av området innenfor KDP Lade-Leangen er dessuten omformet gjennom reguleringsplaner, og en revidert kommunedelplan er ikke lenger like relevant som tidligere. Arbeidet med revisjon av kommunedelplan for Lade og Leangen legges derfor til side.
2. Formannskapet ber om at reguleringsplanarbeid innenfor planområdet fortsetter, og at nye reguleringsarbeider kan gjennomføres. For eiendommer som ligger innenfor deponiområdet

Trondheim kommune

forutsettes det at deponimasser på eiendommen fjernes før utbygging, samt at det sikres mot gassinntrenging fra deponi på tilstøtende eiendommer.

3. Formannskapet merker seg at fylkestinget i Trøndelag nylig har fattet vedtak om oppstart av planlegging for ny videregående skole i Trondheim øst, på området Falkenborg. Sammen med øvrig utvikling av dette området er ny videregående skole med på å bygge opp under et av kommunens definerte knutepunkt for kollektivtrafikk. Formannskapet ber på bakgrunn av dette om at planprogram for Leangen Sentrum Øst legges frem til politisk behandling så snart som mulig.

Votering

Andreassens forslag falt mot en stemme

Innstillinga fikk ingen stemmer og falt

Lykkes forslag pkt 1 og 3 ble enstemmig vedtatt

Lykkes forslag pkt 2 ble vedtatt mot to stemmer (MDG, SV)

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Trondheim kommune

Saksprotokoll

Utvalg: Formannskapet
Møtedato: 04.06.2019
Sak: 138/19

Tittel: **Saksprotokoll - KDP Lade - Leangen, fremdrift**

Resultat: Saken utsatt
Arkivsak: 11/48511

Vedtak

Saken utsettes.

Følgende innstilling følger saken:

Formannskapet vedtar at arbeidet med kommunedelplan for Lade og Leangen prioriteres og at øvrig reguleringsplanarbeid innenfor planområdet avventes inntil kommunedelplanen er vedtatt eller minimum har vært på høring og eventuelle merknader er blitt behandlet.

Behandling:

Saken ble utsatt, jf konstitueringa av møtet.

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Trondheim kommune**Saksframlegg****KDP Lade - Leangen, fremdrift**

Arkivsak.: 11/48511

Forslag til vedtak:

Formannskapet vedtar at arbeidet med kommunedelplan for Lade og Leangen prioriteres og at øvrig reguleringsplanarbeid innenfor planområdet avventes inntil kommunedelplanen er vedtatt eller minimum har vært på høring og eventuelle merknader er blitt behandlet.

Saken gjelder

Rådmannen ønsker å orientere om fremdriften for arbeidet med kommunedelplan for Lade og Leangen, og om hvilke konsekvenser dette har for pågående og planlagt reguleringsplanarbeid innenfor planområdet. Rådmannen mener det er viktig å få på plass et nytt overordnet styringsverktøy som kan avgjøre hva som skal etableres hvor og når, og hvilke krav til infrastruktur som bør stilles til utbygging og transformasjon av området. Rådmannen anbefaler at arbeidet med å ferdigstille kommunedelplanen prioriteres.

Av undersøkelser som gjenstår er: Mobilitetsplan for Lade og Leangen med tilliggende omland; Beregninger av støy og luftforurensning for hele planområdet; Randsoneutredning knyttet til gassmigrasjon fra deponiet; Utredning av selve deponiet (blant annet avgrensning, mengde, gassdannelse, avrenningsproblematikk samt tiltak som f.eks realisme i å fjerne deler eller hele deponiet og lignende).

Fremdrift for utredningene:

Utredning	Finansiering	Igang satt	Planlagt ferdig
Mobilitetsplanen	x	x	Årsskiftet 2019/2020
Støyberegning	x		Betingelser tall fra mobilitetsplanen, vår 2020
Luftkvalitetsberegning	x		Betingelser tall fra mobilitetsplanen, vår 2020
Undersøkelser knyttet til gassmigrasjon fra deponiet, randsoneproblematikk	x	x	Oktober 2019
Undersøkelse av selve deponiet			

Per i dag mangler det finansiering for undersøkelsen av selve deponiet. Det er heller ikke avklart når undersøkelsene skal igangsettes eller hvor omfattende en slik undersøkelse vil være.

Bakgrunn

På bakgrunn av en interpellasjon vedtok bystyret 28.5.2009 at det skulle igangsettes en revidering av kommunedelplanen for Lade, Leangen og Rotvoll. Planen ble anbefalt startet opp av bygningsrådet 30.8.2011.

Arbeidet med kommunedelplanen har pågått siden, blant annet ble planprogrammet for Kommunedelplan for Lade og Leangen fastsatt 6.3.2012. Kommunedelplanen ble lagt ut på høring høsten 2013, og i planbeskrivelsen til høringsforslaget i 2013 heter det:

*“Hensikten med denne revisjonen av kommunedelplanen er å **fastsette nye rammer for detaljplanlegging innenfor utbyggingsområdene på Lade og Leangen med hensyn til arealbruksformål, utbyggingsvolum og høyder.***

*Området har endret seg raskere enn forventet, og det har blitt regulert mer forretningsareal og boligbebyggelse tidligere enn forutsatt. Ytterligere handelsetableringer er en utfordring for Midtbyen som kan miste markedsandeler. Kritikk mot planen er at den har vært for komplisert og detaljert. Hensikten med revisjonen er derfor også å **forenkle plandokumentene og gjøre planen mer fleksibel**, samtidig som den rent planteknisk tilpasses til ny Plan- og bygningslov.”*

På grunn av manglende ressurser og mange pågående og høyere prioriterte prosjekter har ikke fremdriften i arbeidet med kommunedelplanen vært som ønsket. Flere reguleringsplaner i området har blitt vedtatt og er påbegynt til tross for at de er i strid med gjeldende kommunedelplan fra 2005, men mer i tråd med høringsforslaget i 2013. Det er enighet om at kommunedelplanen fra 2005 ikke lenger er et godt verktøy for behandling av reguleringsplaner på Lade - Leangen. Flere av premissene for kommunedelplanen har endret seg siden høring i 2013, med dertil hørende vesentlige endringer av planen. Da det i tillegg har gått snart seks år siden kommunedelplanen var på høring, må den sendes ut på ny høring.

Høringsforslaget fra 2013 angir nye føringer og rekkefølgekrav for utvikling av Lade/Leangen. Det er imidlertid svært utfordrende at det kun er et høringsforslag som ikke er juridisk bindende, og som derfor heller ikke gir grunnlag for utbyggingsavtaler.

Fakta

Det nedlagte avfallsdeponiet i Ladalen (kommunalt avfallsdeponi) har vært en sentral problemstilling i arbeidet med revidert kommunedelplan. Det har vært en omstendelig og krevende prosess å få avklart mulige formål på deponiet, herunder muligheten for boligformål, og hvordan kommunedelplanen skulle forholde seg til det nedlagte deponiet.

Nytt høringsforslag var forutsatt sendt ut på høring våren 2018, da med forslag om etablering av boligformål, under gitte forutsetninger, på deler av deponiet. Våren 2018 trakk Folkehelseinstituttet sin vurdering av boliger på deponi med bakgrunn i kunnskap fra Brånåsen avfallsdeponi i Skedsmo kommune, og varslet at de ville komme med en ny anbefaling.

Utredninger, nye krav

I arbeidet med å forberede et nytt offentlig ettersyn har det kommet frem nye krav og anbefalinger siden planen var på høring i 2013. Dette tilsier at det er områder hvor det må gjøres flere undersøkelser enn tidligere antatt før planen kan sendes ut på ny høring.

Dette gjelder først og fremst nye anbefalinger fra Folkehelseinstituttet (FHI) vedrørende bygging på gamle avfallsdeponi, mottatt i brev av 5.12.2018. I brevet fraråder FHI etablering av bolig på nedlagte avfallsdeponi. Rådmannen vurderer anbefalingen til også å gjelde for annen sensitiv bebyggelse på deponi (ref. orienteringssak 7/19 i formannskapets møte 22.1.2019).

Trondheim kommune

På bakgrunn av FHI sitt brev har kommunen igangsatt et arbeid med å skaffe seg tilstrekkelig informasjon om deponiene og hvilke tiltak som kan, bør og eventuelt må gjøres. Dette er i første omgang utredninger vedrørende randsoneproblematikk, blant annet knyttet til gassmigrasjon utenfor deponiområdet. Kommunen vil også utrede avgrensningen av deponiet og få gjennomført undersøkelser av selve deponiet.

Fylkesmannen uttrykte i e-post av 4.2.2019 bekymring for kapasiteten i Haakon VII's gate knyttet til boligutbygging på Lade og Leangen, spesielt med hensyn til fremkommelighet for Metrobuss. Metrobuss skal etter planen settes i drift fra august 2019 med rute gjennom Haakon VII's gate. Fylkesmannen har sammen med Statens vegvesen og Trøndelag fylkeskommune hatt innsigelse til både kommunedelplanen for Lade - Leangen da denne var på høring i 2013 og til boligreguleringene langs Haakon VII's gate (Haakon VII's gt 4 og 14 og Leangen sentrum øst (Falkenborgvegen 32, 33, 35 m. fl. /brannstasjonstomta) etter dette. I møte mellom Fylkesmannen, Fylkeskommunen, Statens vegvesen og kommunen 13.2.2019 ble det enighet om at det skal gjennomføres en trafikk-/mobilitetsanalyse i fellesskap mellom partene som skal belyse problemstillingene og være grunnlag for fremtidige løsninger i området. Det er enighet om at denne skal se på alle trafikantgrupper, og også se på et noe større område enn avgrensningen til kommunedelplanen (bl.a. Nyhavna, Rotvoll, travbanen og Overvik). Kommunen har nå satt i gang dette arbeidet.

Trafikktallene fra denne rapporten skal ligge til grunn for beregninger som skal gjennomføres på luftkvalitet og støy. Det er nødvendig å gjennomføre nye beregninger på støy da situasjonen på Lade og Leangen er betydelig endret siden beregningene ble gjort til høringen i 2013. Det ble ikke gjennomført beregninger av luftkvalitet som en del av materialet til forrige høringsrunde. Da det har blitt mer fokus på luftforurensning, samt at kravene til luftkvalitet har blitt skjerpet gjennom innskjerpningen i Forurensningsforskriftens kapittel 7 om lokal luftkvalitet i 2016, må dette suppleres før neste høring.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Kommunens ansvar

I henhold til plan- og bygningslovens § 3-3 "*Kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet*", skal kommunen legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen. Rådmannen mener det eneste riktige er at kommunen selv står for de utredningene som må gjøres for å ferdigstille arbeidet med et så overordnet arbeid som kommunedelplanen er. Dette da det ville være urimelige kostnader å legge på noen utbygger innenfor området, samt at det sikrer at kommunen selv har hånd om og full kontroll på arbeidet som gjøres.

Det er gjort en juridisk vurdering av kommunens ansvar knyttet til deponiet. Denne er klar på at deponiet, herunder også nødvendige undersøkelser av det, er kommunens ansvar både som planmyndighet og som forurensner (tidligere eier av/ansvarlig for kommunale avfallsdeponi). Det er vurdert at hele deponiet må undersøkes under ett for å se konsekvensene for hele deponiområdet, og ikke kun for enkelttomter som berøres av det.

Kommunen har også et ansvar som planmyndighet, og kan bli holdt økonomisk ansvarlig for planer som ikke lar seg gjennomføre, f.eks. av hensyn til naturgitte forhold samt miljøforhold (se vedlagt juridiske notat).

"Den klare hovedregelen er at den opprinnelige forurenseren er den ansvarlige, ut fra prinsippet om at forurensner skal betale. Dersom forurensner fortsatt eksisterer og fortsatt eier grunnen, vil pålegget rettes mot denne. Selv om forurensner har overdratt eiendomsretten til andre, innebærer

Trondheim kommune

ikke det automatisk at pålegg rettes til ny eier. Partene kan ikke avtale en ansvars plassering som er bindende for forurensningsmyndigheten.

Trondheim kommune var ansvarlig for deponeringen og har således gjort eller satt i verk noe som kan ha forårsaket forurensning. Vi legger til grunn at dette var en lovlig forurensning.

Det er grunn til å anta at Trondheim kommune som kjent forurenses sannsynligvis vil bli mottaker av pålegg som nevnt over.” Juridisk notat fra Eierskapsenheten datert 23.5.2019

Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Rådmannen mener at konsekvensene for klima og det ytre miljø per i dag ikke er tilstrekkelig utredet. Dette gjelder konsekvenser knyttet til støy, luftforurensing samt fremkommelighet for kollektivtrafikk og myke trafikanter. Dette gjelder også utredninger knyttet til eksisterende kommunalt avfallsdeponi og hvilke konsekvenser dette har i forhold til gassmigrasjon av blant annet eksplosive gasser og forurensning i grunnen/avrenning.

Resultatene av analysene vil sannsynligvis få konsekvenser for planforslaget.

- Analysene vil si noe om hvilken arealbruk som kan tillates over og ved deponiet.
- Gjennom kunnskap fra analysene kan riktige krav til tiltak og rekkefølgekrav settes.
- Først når vi har tilstrekkelig kunnskap kan vi gjøre en kvalifisert vurdering og vekting av ulike hensyn som skal ivaretas.

Premissene for det videre arbeidet kan også bli vesentlig endret som følge av utredningene.

- Dette gjelder særlig området over deponi, men og for området som helhet.
- Resultatet av utredningene kan medføre at man må se annerledes på hele planområdet.

Vi trenger mer kunnskap for å kunne foreslå med sikkerhet riktig formål og ta stilling til risiko innenfor planområdet.

Rådmannens vurdering

Rådmannen har vurdert flere muligheter for hvordan det kan arbeides videre med kommunedelplanen på en måte som vil medføre minst mulig ulempe for berørte parter innenfor avgrensningen til kommunedelplanen. Dette samtidig som det sikres mest mulig forutsigbarhet både for aktørene og kommunen som planmyndighet.

Mulighetene som ble vurdert er:

1. Dele planområdet for kommunedelplanen for Lade - Leangen i to, i områdene nord og sør for jernbanen.
 - Fordelen med en slik løsning vil være at arealene sør for jernbanen slipper å vente på en utredning av deponiet på nordsiden av jernbanen.
 - Ulempene ved å dele opp planen er etter Rådmannens vurdering flere:
 - Trafikkanalysen for alle trafikantergrupper er nødvendig også for dette området. Dette blant annet for å unngå fremtidige innsigelser knyttet til fremkommelighet for kollektivtrafikk fra Statens vegvesen, Fylkesmannen og Trøndelag fylkeskommune.
 - En oppdeling av planen med jernbanen som skille ville være negativt for utviklingen av arealene på begge sidene av Leangbrua og arbeidet med å transformere dette området om til et sentrumsområde som støtter opp om knutepunktet ved Leangen stasjon.
 - Ved en oppdeling av planområdet vil det bli enda vanskeligere å ta stilling til spørsmålet om lokk over jernbanen ved Leangen stasjon. Dette berører områder både sør og nord for jernbanen, og må sees i sammenheng med utviklingsplanene for eiendommen Haakon VII's gate 25 som ligger på nordsiden av jernbanen. Utviklingen av Haakon VII's

gate 25 betinger av utredning av deponi da store deler av eiendommen ligger på deponiet. Manglende avklaring av spørsmålet om lokk vil også påvirke utviklingsmulighetene for kommunens arealer sør for jernbanen.

- Konklusjonene om hva som er mulig å utvikle innenfor deponiområdet kan medføre behov for å se på store deler av planområdet innenfor kommunedelplanen på nytt, og mulighetene for omdisponering av arealformål.

2. Ta deponiområdet ut av kommuneplanens avgrensning.

- Fordelen er at øvrige områder innenfor planområdet slipper å vente på utredningen av deponiet.
- Ulempene vurderes også med dette alternativet å være større enn fordelene:
 - Utredningene vi nå skal gjøre i forbindelse med kommunedelplanarbeidet må gjøres også for disse områdene. Dette gjelder blant annet trafikkanalyse for alle trafikantgrupper, beregninger av støy og luftforurensning.
 - Kommunedelplanen fra 2005 vil fortsatt gjelde for disse områdene. Det er usikkert om formålene som er angitt for deponiområdet i 2005 er mulig å realisere. Dette medfører stor usikkerhet knyttet til de eiendommene det gjelder og om det er mulig å utnytte dem på en slik måte som det har blitt forespeilet eierne. Dette gjelder særlig sentrumsområdet Leangen, nord for jernbanen.
 - Trafikkanalysen for alle trafikantgrupper er nødvendig også for dette området. Dette blant annet for å unngå fremtidige innsigelser knyttet til fremkommelighet for kollektivtrafikk fra Statens vegvesen, Fylkesmannen og Trøndelag fylkeskommune.
 - Spørsmålet om lokk over jernbanen ved Leangen stasjon vil fortsatt være uavklart og kanskje ikke gjennomførbart. Dette berører områder både sør og nord for jernbanen, og må sees i sammenheng med utviklingsplanene for eiendommen Haakon VII's gate 25 som ligger på nordsiden av jernbanen. Utviklingen av Haakon VII's gate 25 betinger av utredningen av deponi da store deler av eiendommen ligger på deponiet. Manglende avklaring av spørsmålet om lokk vil også påvirke utviklingsmulighetene for kommunens arealer sør for jernbanen.
 - En uavklart situasjon på deponiområdet vil være negativt for utviklingen av arealene på begge sidene av Leangbrua og arbeidet med å transformere dette området om til et sentrumsområde som støtter opp om knutepunktet ved Leangen stasjon.
 - Dersom deponiområdet (ca 70 daa) forblir uavklart, vil det medføre behov for å se på store deler av planområdet innenfor kommunedelplanen på nytt, og mulighetene for omdisponering av arealformål.
 - Områdene som er minst transformert ligger på deponiet. Ved å ta ut områdene er det et spørsmål hva hensikten er med arbeidet med revidert kommunedelplanen. Dette er et moment som er blitt tatt opp fra Fylkesmannen i et møte der dette ble diskutert.

3. Regulere deponiområdet til grønt:

- Fordelen er at øvrige områder innenfor planområdet slipper å vente på utredningen av deponiet.
- Ulempene vurderes også med dette alternativet å være større enn fordelene:
 - Dersom kommunen ikke ønsker og har behov for at området er regulert til grønt i overskuelig fremtid, bør det ikke reguleres til dette.
 - Økonomisk kan det påføre kommunen krav om innløsning og erstatning.

- Det må uansett gjøres en utredning av deponiet, selv for grønne formål. Dette da det kan være helsemessige utfordringer knyttet til deponiet.
 - Undersøkelsene knyttet til randsonen rundt deponiet må gjennomføres uavhengig av formålet som blir angitt på deponiet.
 - Det samme gjelder for undersøkelser på trafikk, støv- og luftforurensning.
 - Dersom området skulle vært regulert til grønt, er det nødvendig og fortsatt ha spillerommet til å kunne se på hvordan en kan få "tatt igjen" formålene innenfor planområdet, herunder sentrumsformål, på andre områder innenfor planens avgrensning.
4. Pågående planarbeid og fremtidig planarbeid fortsetter uavhengig av arbeidet med kommunedelplanen (nåsituasjonen):
- Rådmannen ser ikke at det er fordeler med dette alternativet for kommunen.
 - Ulempene med å fortsette videre uten en fungerende overordnet plan er flere:
 - Det er flere uavklarte forhold innenfor planområdet, herunder formål over deponiområdet og fremkommelighet i overordnet vegsystem.
 - For å få gjort undersøkelser slik at planforslagene er tilstrekkelig opplyst, må private utbyggere gjennomføre undersøkelsene som burde ha vært gjort i overordnet plan. Dette er kostnader vi ikke kan pålegge utbygger, da kostnadene vurderes å være for urimelige, samt at utbygger kan kreve å få refundert kostnadene etterpå (ref. juridisk notat), noe som gir økonomisk uforutsigbarhet for kommunen. Alle planforslag tilknyttet Haakon VII's gate, og sannsynligvis Bromstadvegen, vil fortsatt få innsigelser fra Statens vegvesen, Fylkesmannen og Fylkeskommunen knyttet til manglende fremkommelighet for kollektiv i hovedvegnettet gjennom planområdet.
 - Deponiområdene vil fortsette som uavklarte samtidig som utviklingsmulighetene og endringsmulighetene innenfor planens avgrensning reduseres for hver detaljregulering.
 - Høringsforslaget fra 2013 angir nye føringer og rekkefølgekrav for utvikling av Lade/Leangen som ikke er tatt inn tidligere. Da dette er et høringsforslag er ikke disse juridisk bindende, og rekkefølgekravene til de enkelte reguleringsplanene må omforhandles i hver enkelt sak. Dette gir fare for at en mister sammenhengen innenfor hele kommunedelplanområdet. Dette kan gi lite forutsigbarhet både for kommunen og aktørene i området i forhold til gjennomføring av nødvendige tiltak, f.eks. lokk.
 - Kommunen kan bli erstatningspliktig for reguleringer som viser seg å ikke være gjennomførbare på grunn av manglende overordnede undersøkelser.

Rådmannens konklusjon

Rådmannen ser at utviklingen innenfor planområdet går veldig raskt. Det er utfordrende å holde tritt med utviklingen i området, og Rådmannen vurderer at enkeltreguleringer kan ha en uheldig påvirkning på helhetsbildet. Manglende kunnskap, spesielt på deponiområdet nord for jernbanen, gjør det nødvendig å kunne "spille" på hele kommuneplanområdet for å kunne sikre en utvikling av bydelen som gagnar samfunnet mest. Uten sikker kunnskap kan ikke Rådmannen angi formålene i området, risiko knyttet til formålene og heller ikke sikre nødvendig handlingsrom for å kunne lage en helhetlig plan.

Innenfor planavgrensningen for kommunedelplanen for Lade – Leangen, vil Rådmannen ikke anbefale oppstart av planarbeid før kommunedelplanen er vedtatt. For planarbeid som er startet opp er det Rådmannens oppfatning at planene ikke bør vedtas før kommunedelplanen er vedtatt,

Trondheim kommune

eller minimum inntil planen har vært på nytt offentlig ettersyn og merknadsbehandlingen etter dette er ferdig. Dette medfører at Rådmannen vil innstille på at reguleringsplaner innenfor planavgrensningen ikke legges ut til høring og på offentlig ettersyn. For reguleringsplaner til sluttbehandling, vil Rådmannen innstille på at planene ikke vedtas. Begrunnelsen for dette er at nødvendige overordnede planfaglige vurderinger ikke er på plass før kommunedelplanen er vedtatt.

Rådmannen anbefaler at Formannskapet vedtar at arbeidet med kommunedelplan for Lade og Leangen prioriteres og at øvrig reguleringsplanarbeid innenfor planområdet avventes inntil kommunedelplanen er vedtatt eller minimum har vært på høring og eventuelle merknader er blitt behandlet.

Rådmannen i Trondheim, 28.5.2019

Einar Aassved Hansen
kommunaldirektør

Ragna Fagerli
byplansjef

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:

Vedlegg 1: Brev fra Folkehelseinstituttet om bygging av bolig på deponi

Vedlegg 2: Juridisk notat fra Eierskapsenheten. Spørsmål fra Miljøenheten om kommunens ansvar for nedlagte kommunale avfallsdeponi datert 23.5.2019

Trondheim kommune
Postboks 2300 Torgarden
7004 TRONDHEIM

v/ Silje Nilsen

Deres ref.:

Vår ref.:

18/12255-3

Dato:

05.12.2018

BOLIGBYGGING PÅ NEDLAGTE AVFALLSDEPONIER - VURDERING AV MULIG HELSERISIKO

Folkehelseinstituttet (FHI) har mottatt en henvendelse fra Trondheim kommune v/ kommuneoverlegen, som ønsker instituttets vurdering av mulig risiko ved bygging på nedlagte avfallsdeponier.

Boligbygging på eller nær gamle nedlagte avfallsdeponier medfører bekymring fordi gasser fra avfallsdeponiet kan sive opp i lufta og medfører luktplager. Gassene er typisk hydrogensulfid, ammoniakk og andre organiske forbindelser. Disse gassene kan lukte sterkt selv i små konsentrasjoner. FHI har tidligere vurdert helserisikoen ved å bygge nær eller på gamle avfallsdeponier. Vi har da konkludert med at:

- Risikoen for helseskader er mest sannsynlig liten, selv ved lengre tids eksponering.
- Den vonde lukten kan imidlertid gi plager som hodepine og kvalme. Vond lukt kan også føre til bekymring hos beboerne. Den samlede opplevelsen av å oppholde seg i lokaler med slike luktplager kan derfor være svært utilfredsstillende. Bygningsteknisk kompetanse bør i slike tilfeller trekkes inn for en best mulig løsning av problemene.
- Eksplosjonsfaren kan også forekomme fordi gasser kan sive opp fra grunnen og samle seg opp i bygg. I de fleste tilfeller er eksplosjonsfaren liten, men målinger av konsentrasjonsnivåer i bygningene kan være nødvendig for å avklare dette.

I lys av målinger av til dels svært høye deponigassnivåer i boliger ved tidligere Brånåsen avfallsdeponi i Skedsmo kommune, vurderer vi om våre generelle råd om avfallsdeponi bør endres.

Det er viktig å understreke at det ikke foreligger noen formell oversikt over omfanget av helseplager blant beboerne ved det tidligere Brånås-deponiet, men FHI har blitt kontaktet av flere enkeltpersoner som rapporterer om helseplage og sykdom som oppleves assosiert med deponigasslekkasjer, og mange er bekymret for inneklimaforholdene i boligene.

I og ved boliger langs det tidligere Brånås-deponiet er det målt metangasskonsentrasjoner som overstiger grense for brann- og eksplosjonsfare. Det er derfor brann- og eksplosjonsfare fra metangass som først og fremst utgjør en reell helserisiko. Vi har per i dag ikke grunn til å mene at kjemikalieeksponering i området representerer noen risiko for helseutfall eller sykdomsutvikling. De målte konsentrasjonene av gasser i boligene FHI har blitt forelagt, ligger alle under nasjonalt og/eller internasjonalt anbefalte grenseverdier, og synes å være innenfor det man forventer å finne i normale innemiljøer. Hvorvidt andre tidligere eksponeringsnivåer for deponigasskomponenter kan ha bidratt til helseplager rapportert av enkelte beboere, kan vanskelig bekreftes eller avkreftes, på grunn av usikkerhet om faktiske eksponeringsnivåer før tetningstiltak ble gjennomført i boligene. Det hersker fremdeles også noe uklarhet rundt hvorvidt de måleverdiene FHI har blitt forelagt er representative, eller om det kan være svingninger i

gasskonsentrasjonene over tid. Vi har derfor bedt om at kommunen følger situasjonen over tid. Nye måleresultater ble forelagt instituttet fredag 30. november 2018, og vil nå bli vurdert.

Brånåssaken har vist at bygging på nedlagte søppeldeponier innebærer en risiko for inntrengning av til dels svært høye nivåer av deponigass i boliger (over konsentrasjonsgrensen for eksplosjonsfare), selv når man har planlagt konstruksjon av fundamentering/grunnarbeid for å forhindre nettopp dette. En rekke beboere har rapportert om helseplager. Selv om omfanget av dette fremdeles er uklart, er det åpenbart at usikkerhet og bekymringer rundt sikkerheten ved å bo i egen bolig, spesielt om man også har barn i huset, har vært og er en betydelig belastning for flere beboere i området. En slik langvarig belastning/stressituasjon kan i seg selv tenkes å bidra til utvikling eller forverring av helseplager. Dette kan representere en naturlige og viktig årsak til sammenheng mellom bolig og sykdomsutviklingen som enkelte beboere har rapportert, og bør tas alvorlig. Man kan anta at den psykosomatiske belastningen forsterkes av at beboere opplever seg bundet til en bolig som kan være vanskelig å få videresolgt, og de økonomiske belastningene dette innebærer.

Selv om vi ikke har fattet noen formelle beslutninger i saken, er det vår oppfatning at boligbygging på nedlagte deponier innebærer en urimelig helserisiko og derfor bør unngås. Sannsynligheten for at problemer skal oppstå i etterkant av utbygning er uklar. FHI har heller ikke mulighet til å vurdere om det i dag finnes tekniske løsninger som kan gi tilstrekkelig langvarig sikring mot deponigassinntrengning. Det er allikevel vår oppfatning at dersom det dannes gass i deponiene, så vil det alltid være en viss risiko for problemer med deponigassinntrengning i eventuelle bygninger. Konsekvensene, dersom dette skulle oppstå, kan bli omfattende.

Vi understreker at dette er en helsefagligbasert vurdering, og at eventuell regulering tilfaller andre etater. Avslutningsvis vil vi påpeke at Brånås-saken har blitt svært kostbar og krevende å håndtere for Skedsmo kommune. Det bør derfor også tas med i betraktningene og at utbygging på nedlagte deponier vil kunne innebære både økonomisk og omdømmemessig risiko for kommunen.

Vennlig hilsen

Johan Øvrevik
Avdelingsdirektør

Rune Becher
Seniorforsker

Brevet er elektronisk godkjent.



TRONDHEIM KOMMUNE

Eierskapsenheten

NOTAT

Vår referanse

19/12746-2 (103551/19)

Vår dato

23.05.2019

Til: Miljøenheten**Fra:** Eierskapsenheten

Spørsmål fra Miljøenheten om kommunens ansvar for nedlagte kommunale avfallsdeponier

Innledning

I forbindelse med pågående prosess med utarbeidelse av kommunedelplaner (KDP) for Sluppen og Lade/Leangen, har Miljøenheten bedt Eierskapsenheten skrive et notat om kommunens juridiske ansvar for de nedlagte kommunale avfallsdeponiene som ligger innenfor disse planområdene.

Før vi går nærmere inn på temaet kommunens juridiske ansvar, vil vi understreke at problemstillinger knyttet til slike avfallsdeponier er komplekse og at det ikke nødvendigvis foreligger entydige svar verken miljøfaglig, planfaglig eller når det gjelder ansvarsforhold. Det er illustrerende for kompleksiteten i temaet at Klima - og miljødepartementet har gitt Miljødirektoratet i oppdrag å se på hvordan de kan forenkle og forbedre sin veiledning til kommunene på deponiområdet. Frist for ferdigstilling av dette arbeidet er 31.12.2019. Forhåpentligvis vil resultatet av dette arbeidet bli et godt hjelpemiddel for kommunen i fremtiden.

Fra vi fikk henvendelsen fra Miljøenheten har vi hatt relativt kort tid til å sette oss inn i temaet og å skrive notatet. Nedenfor har vi forsøkt å gi en generell oversikt over det ansvar kommunen har/kan få i slike saker. Oversikten kan ikke anses for å være uttømmende.

Presisering/avgrensning av tema

Kommunens ansvar knyttet til de nedlagte avfallsdeponiene avhenger av hvilken rolle/myndighet kommunen innehar/utøver i det konkrete tilfellet. Kommunen kan eksempelvis ha ansvar som plan - og bygningsmyndighet, forurensningsmyndighet, forurensere, grunneier og tiltakshaver.

Hovedfokuset i vårt notat vil være det ansvar kommunen kan pådra seg som forurensere (det vil si som tidligere eier av/ansvarlig for de kommunale avfallsdeponiene) og som grunneier av eiendom på/ved de nedlagte avfallsdeponiene. Dette hører under Eierskapsenhetens ansvarsområde å svare på.

For oversiktens skyld vil vi også kort beskrive kommunens rolle på myndighetsområder utenfor Eierskapsenhetens ansvarsområde.

Kommunens ansvar som plan - og bygningsmyndighet

Plan - og bygningslovgivningen har bestemmelser som skal sørge for at miljøhensyn, herunder hensynet til forurenset grunn, blir ivarettatt i planprosessen og i byggesaksbehandlingen.

I planprosessen skal kommunen påse at forurenset grunn utredes når dette er relevant for beslutningen om arealbruken innenfor planområdet. Konsekvenser for nye utbyggingsformål vurderes

og beskrives. På denne bakgrunn fastsettes arealbruk og planbestemmelser. Planbestemmelsene kan f.eks. pålegge utbyggere opprydding og andre tiltak ved bygging innenfor planområdet.

De valg som kommunen tar ved utarbeidelse av sine planer vil være avgjørende for om kommunen senere kan komme i ansvar for forurensning fra de nedlagte avfallsdeponiene, og for omfanget av et eventuelt ansvar. Utarbeidelse av planbestemmelser er i så måte et av de aller viktigste virkemidlene kommunen har til å forebygge skadevirkninger av forurensning fra avfallsdeponiene.

Ved behandling av byggesøknader vil kommunen blant annet kunne ha ansvar for å påse at tiltakshavere/ansvarlige søkere dokumenterer at forebyggende tiltak ved forurenset grunn gjennomføres i henhold til fastsatte planbestemmelser. Bygningsmyndigheten fører ellers tilsyn og følger opp ulovligheter i medhold av plan - og bygningslovgivningen.

Plan - og bygningsloven § 28 - 1 fastsetter et forbud mot å bygge eller dele grunn hvis den ikke er sikret mot fare og vesentlig ulempe. Hensynet bak bestemmelsen er å hindre bebyggelse på grunn der natur - og miljøforhold kan være skadelig for bygninger og beboere, eventuelt at det i slike områder tas nødvendige forholdsregler knyttet til bebyggelsen. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan bygningsmyndigheten avslå en byggesøknad. Bestemmelsen har særlig praktisk betydning der kjennskap til forurenset grunn først kommer fram under søknadsprosessen. Bestemmelsen er derfor ikke like aktuell i vår sak der kartlegging og undersøkelser av de tidligere avfallsdeponiene er gjennomført allerede i planprosessen.

Kommunens ansvar som forurensningsmyndighet

Kommunen er forurensningsmyndighet i saker om opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeid etter forurensningsforskriften kapittel 2. Kommunen skal etter forskriften blant annet godkjenne og følge opp tiltaksplaner på forurenset grunn fra tiltakshavere, legge inn data i databasen Grunnforurensning og gjennomføre tilsyn.

Kommunens ansvar som lokal helsemyndighet

Kommunen er lokal helsemyndighet etter folkehelseloven kapittel 3. Med hjemmel i folkehelseloven kan kommunen kreve at det blir gjort undersøkelser ved en eiendom eller en virksomhet for å avdekke mulige helsemessige konsekvenser jamfør lovens § 11. For eksempel kan kommunen kreve undersøkelse av jorda i barnehager og på lekeplasser.

Kommunens ansvar som forurensner - pålegg om undersøkelser og tiltak

Det følger av forurensningsloven § 51 at *“Forurensningsmyndigheten kan pålegge den som har, gjør eller setter i verk noe som fører eller som det er grunn til å tro kan føre til forurensning, å sørge for eller bekoste undersøkelser eller lignende tiltak som med rimelighet kan kreves for å*

- a. fastslå om og i hvilken grad virksomheten fører eller kan føre til forurensning,*
- b. klarlegge årsaken til eller virkningene av inntrådt forurensning,*
- c. klarlegge hvordan forurensningen skal motvirkes.”*

Bestemmelsen gir forurensningsmyndigheten en vidtgående kompetanse til å treffe vedtak om at det skal foretas undersøkelser og lages handlingsplaner for tiltak.

Videre kan forurensningsmyndigheten med hjemmel i forurensningsloven § 7 fjerde ledd pålegge den ansvarlige å sørge for tiltak når det er fare for forurensning i strid med loven eller forurensning er inntrådt, jf. andre ledd. Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følger av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den.

Den ansvarlige for forurensningen er etter § 7 første ledd den som har, gjør eller setter i verk noe som kan medføre fare for forurensning.

De konkrete omstendighetene i den enkelte sak er avgjørende for hvem som er den nærmeste ansvarlige for å gjennomføre slike undersøkelser og tiltak. Det kan nevnes at de fakta undersøkelsen avdekker, ofte får betydning for ansvars plasseringen ved eventuelle pålegg om tiltak etter § 7. Det trenger ikke nødvendigvis å være den samme som får ansvar for undersøkelsene og den som får ansvaret for opprydningstiltakene.

Slik §§ 7 og 51 er formulert kan det være flere ansvarssubjekt for et pålegg. Dette må forurensningsmyndigheten vurdere konkret og skjønnsmessig.

Den klare hovedregelen er at den opprinnelige forurenseren er den ansvarlige, ut fra prinsippet om at forurensere skal betale. Dersom forurensere fortsatt eksisterer og fortsatt eier grunnen, vil pålegget rettes mot denne. Selv om forurensere har overdratt eiendomsretten til andre, innebærer ikke det automatisk at pålegg rettes til ny eier. Partene kan ikke avtale en ansvars plassering som er bindende for forurensningsmyndigheten.

Trondheim kommune var ansvarlig for deponeringen og har således gjort eller satt i verk noe som kan ha forårsaket forurensning. Vi legger til grunn at dette var en lovlig forurensning.

Det er grunn til å anta at Trondheim kommune som kjent forurensere sannsynligvis vil bli mottaker av pålegg som nevnt over.

Et pålegg om gjennomføring av undersøkelser og tiltak er imidlertid ikke til hinder for at kostnadene kan kreves dekket av andre eventuelle ansvarlige på privatrettslig grunnlag. Det kan for eksempel bero på hva en utbygger har foretatt seg. Ved en konkret sak vil kommunen videre undersøke kjøpekontrakten som ble signert da kommunen solgte eiendommen for å se hvilke eventuelle ansvarsfraskrivelse kommunen tok ved salget. Det er nok noen grenser for hva kommunen kan fraskrive seg ansvaret for.

Som eksempel på pålegg kan nevnes saken om Brånåsen nedlagte avfallsdeponi der Fylkesmannen i Oslo og Akershus ga Skedsmo kommune pålegg om å gjennomføre undersøkelser av deponiet samt utarbeide en handlingsplan for deretter å gi pålegg om gjennomføring av tiltak. Påleggene ligger her: <https://www.skedsmo.kommune.no/globalassets/branasen-deponi/vedlegg/palegg-fra-fylkesmannen-13.-januar-2017.pdf>, <https://www.skedsmo.kommune.no/globalassets/branasen-deponi/vedlegg/palegg-fra-fylkesmannen-23.-januar-2018.pdf>, <https://www.skedsmo.kommune.no/globalassets/branasen-deponi/vedlegg/palegg-fra-fylkesmannen-20.-april-2018.pdf>.

Informasjon om hele saken ligger her: <https://www.skedsmo.kommune.no/Politikk-og-innsyn/Planer/prosjekter/branasdalen-nedlagte-avfallsdeponi/#Status%20og%20tiltak>

Det kan kort nevnes at forurensningsmyndigheten kan fatte vedtak om tvangsmulkt dersom kommunen ikke følger opp pålegg, jf. forurensningsloven § 73. Dessuten har kapittel 10 bestemmelser om straffansvar.

Erstatningsansvar etter forurensningsloven kapittel 8

Hovedregelen i forurensningsloven kapittel 8 er et objektivt ansvar for skade som volder ved forurensning, såfremt den lovlige forurensningen overskrider tålegrensen etter naboloven eller ikke er tillatt.

§ 53 sier at *“Kapitlet her gjelder plikten til å betale forurensningsskade, for så vidt ansvarsspørsmålet ikke er særskilt regulert i annen lovgivning eller i kontrakt.”*

Ansvarssubjektet er *“Eier av fast eiendom, gjenstand, anlegg eller virksomhet som volder forurensningsskade”* dersom *“eieren også driver, bruker eller innehar eiendommen m.v.”*, jf. § 55 første ledd. Etter andre ledd er blant annet den som *“foretar kontroll eller tilsyn eller på liknende måte har medvirket til forurensningsskade”* ansvarlig dersom det er utvist forsett eller uaktsomhet (med mindre de har et mer vidtgående ansvar i kraft av regler utenfor loven). Offentlige kontrollinstanser kan bli ilagt ansvar etter denne bestemmelsen. Eksempelvis kan nevnes Miljøenhetens tilsyns- og kontrollansvar etter forurensningsforskriften kapittel 2, § 2-11.

Kommunen vil kunne bli erstatningsansvarlig etter dette regelverket, det vil si ansvarlig for *“skade, ulempe eller tap forårsaket av forurensning”*, jf. § 53. Erstatning for forurensningsskade kan bare kreves i den utstrekning forurensningen er *“urimelig eller unødvendig”* etter reglene i naboloven, jf. § 56.

Answarets omfang fremgår av § 57. Erstatningsansvaret omfatter *“økonomisk tap som følge av forurensningsskade”*, og *“erstatning for skade, tap, ulempe eller utgifter som følge av rimelige tiltak for å hindre, begrense, fjerne eller avbøte forurensningsskade”*, jf. § 57. *“Utgifter til tiltak mot forurensning som var tillatt, kan likevel ikke kreves erstattet i den utstrekning slik erstatning klart ville overstige den erstatning som kunne ha vært krevd dersom tiltakene ikke var blitt satt i verk,”* jf. § 57 bokstav b, siste pkt. Omtalen her av § 57 er ikke uttømmende. Ansvaret kan lempes dersom *“eiendommen eller tingen tåler særlig lite”*, jf. § 61.

Ansvar etter ovennevnte bestemmelser er ikke til hinder for at kommunen på privatrettslig grunnlag eventuelt kan kreve regress for påførte utgifter fra andre parter som kan ha ansvar for forurensningen (for eksempel fra en grunneier eller tiltakshaver). Dessuten kan det være at kommunen i kontrakt har avtalt seg bort fra plikten til å betale erstatning, jf. § 53 første ledd. Også her kan det nok være grenser for hva kommunen kan avtale seg bort fra.

Kommunens mulige erstatningsansvar etter annet lovverk

Erstatningsansvar etter alminnelige erstatningsrettslige regler vil kunne være mulig, for eksempel ulovfestet culpaansvar eller eventuelt erstatningsansvar i spesiallovgivningen. I forurensningssaker vil det trolig likevel være mest aktuelt å benytte forurensningslovens erstatningsbestemmelser.

Kommunens ansvar som grunneier

Som grunneier til eiendom på/i randsonen til tidligere avfallsdeponier, må kommunen sørge for etterlevelse av gjeldende regelverk og planer. Se i den forbindelse fremstillingen ovenfor om aktuelt regelverk som kommunen må forholde seg til.

Ved et eventuelt salg av eiendom på forurenset grunn følger det av alminnelige kontraktsrettslige regler at selger har opplysningsplikt om miljøsituasjonen på eiendommen.

Forurensninger i grunnen vil i de fleste tilfeller bety en risiko for at det vil påløpe ekstra kostnader i fremtiden. Ved et salg er det derfor ikke uvanlig at partene regulerer dette kostnadsansvaret i kontrakten. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at partene seg imellom ikke kan avtale en ansvars plassering som er bindende for forurensningsmyndighetens myndighetsutøvere.

Ved utleie av eiendom vil ovennevnte også kunne gjøre seg gjeldende.

Kommunens ansvar som tiltakshaver

Som tiltakshaver på eiendommer på/ved avfallsdeponier, må kommunen sørge for etterlevelse av gjeldende regelverk og planer jamfør fremstillingen ovenfor. I de tilfeller kommunen er tiltakshaver vil kommune i de aller fleste tilfellene også være grunneier.