

Porsgrunn kommune – innsigelse til reguleringsplan for E18 Kjørholt–Lanner

Brev | Dato: 24.04.2020

Mottager:

- Fylkesmannen i Vestfold og Telemark
- Postboks 2076
- 3103 TØNSBERG

Deres referanse: 2019/10203

Vår referanse: 19/4036-30

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner Porsgrunn bystyres vedtak av 13. juni 2019 av detaljregulering for E18 Kjørholt–Lanner. Departementet har lagt avgjørende vekt på at ny E18 gjennom Telemark er av nasjonal interesse. Det legges til grunn at det utarbeides et endret reguleringsforslag for kryssløsningen ved Kjørholt/Rød, i tråd med oppnådd enighet mellom Statens vegvesen og Nye Veier om ny løsning. Det stilles krav om at fornminneparken ved Herregårdsbekken etableres i tråd med vilkår stilt av fylkestinget i Telemark i vedtak av 11. desember 2019.

Bakgrunn for saken

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til oversendelse fra Fylkesmannen i Vestfold og Telemark 12. august 2019. Saken ble sendt departementet for avgjørelse etter plan- og bygningsloven §§ 5-6 og 12-13 på grunn av uløste innsigelser fra Statens Vegvesen og Telemark (nå Vestfold og Telemark) fylkeskommune.

Formålet med reguleringsplanen er å legge til rette for at det kan bygges firefelts motorvei på strekningen. Detaljreguleringen bygger på kommunedelplan for E18 Langangen-Rugtvedt, som fastsetter korridoren for ny E18 og plassering og utforming av kryss. Kommunedelplanen ble utarbeidet av Statens vegvesen og vedtatt av bystyret i Porsgrunn 3. september 2015. Planen ble vedtatt med fullt motorvegkryss på Ås, med av- og påstigningsramper i begge retninger, og med enighet om at løsningen skulle optimaliseres i det videre arbeidet.

I reguleringsplanen er det istedenfor ett kryss, regulert to halve kryss på den aktuelle strekningen, ett med nordvendte ramper på Kjørholt og ett med sørvendte ramper på Rød. Løsningen med to halve kryss vil gi 80 dekar mindre arealinngrep enn et fullt kryss, og en kostnadsreduksjon på kr 120-160 mill. Mindre arealinngrep gjør at en verdifull kalkskog i området blir mindre berørt enn ved etablering av et fullt kryss. I tillegg spares matjord av god kvalitet, og et viktig friluftsområde for lokalbefolkningen.

Saken gjelder også fremføring av traséen for E18 over Herregårdsbekken, nordøst i planområdet. Her vil den valgte traséen føre til inngrep i kulturminner av nasjonal og vesentlig regional verdi. Etter innspill fra fylkeskommunen har Nye Veier også utredet et forslag til en mer sørlig kryssing av Herregårdsbekken, men dette alternativet valgte Porsgrunn kommune å ikke sende på høring og offentlig ettersyn.

Kommunens ønske om og vedtak av en nordlig trasé over Herregårdsbekken er begrunnet med at traséen vil bli liggende nærmere jernbanen, og at man unngår inngrep i et større friområde og andre kulturminner øst for Herregårdsbekken. Flere automatisk fredete kulturminner i området har allerede gått tapt i forbindelse med utbyggingen av dobbeltsporet jernbane i 2014. I kommunedelplanen er det foreslått at man bør legge ny E18 nærmest mulig jernbanelinjen, slik at arealinngrepet minimeres.

Statens vegvesen Region sør fremmet i brev av 10. oktober 2018 innsigelse til forslaget om to halve kryss på Kjørholt og Rød, fremfor et fullt kryss på Ås. Innsigelsen er begrunnet med at løsningen er i strid med veinormalene i Statens vegvesens håndbok N100. Løsningen med to halve kryss er ikke en standardisert kryssløsning, og det er kort avstand mellom kryssene. Statens vegvesen mener at dette gir en uoversiktlig trafikksituasjon og dårlig trafiksikkerhet. Vegvesenet mener også det er uheldig at det ikke blir lagt opp til bruk av dagens vei som en omkjøringsvei langs ny E18, slik det har blitt gjort i lignende prosjekter. Ved eventuell stengning av E18 på strekningen, vil omkjøring måtte gå gjennom tettbebygde boligområder på Heistad. Statens vegvesen har avvist søknad fra Nye Veier AS om å fravike veinormalene. Statens vegvesen har også innsigelse til forslaget om en ombygd kontrollstasjon på Lanner, og viser til at den ikke tilfredsstillende vegvesenets behov. En ombygd stasjon på Lanner er ett av to alternativer for kontrollstasjon for strekningen. Statens vegvesen mener isteden at det foreslåtte alternativet på Lønnebakke må sikres gjennom rekkefølgekrav.

Telemark fylkeskommune fremmet innsigelse til planforslaget i brev av 22. oktober 2018. Innsigelsen var begrunnet med at planforslaget ikke tar tilstrekkelig hensyn til automatisk fredete kulturminner i området ved Herregårdsbekken. Området har vært et knutepunkt for aktivitet langs kysten siden steinalderen, og det finnes blant annet flere forekomster av unike steinsetninger, flatmarksgraver, spor etter bosettinger og jordbruk fra stein-, jern- og

middelalderen. Fylkeskommunen foreslo å flytte E18-traséen sørover, fordi dette alternativet vil ivareta de viktigste kulturminnene og mest mulig av det øvrige kulturmiljøet.

Porsgrunn bystyre vedtok planen i møte 13. juni 2019, uten å ta innsigelsene til følge.

Kommunen mener kryssløsningen som Nye Veier har lagt opp til, gir god funksjonalitet og ivaretar friluftsliv- og naturinteresser bedre enn et fullt kryss, som ville ha ødelagt et større friluftsområde øst for dagens E18. Når det gjelder spørsmålet om trasévalg over Herregårdsbekken, vurderer både kommunen og Nye Veier at den nordlige traséen er den beste løsningen, med hensyn til blant annet naturmangfold, støy og nærhet til eksisterende jernbane.

Mekling ble gjennomført 6. desember 2019, uten at partene kom til enighet.

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark ga i sitt oversendelsesbrev ingen tilrådning, men peker på at saken prinsipielt er av stor veifaglig betydning, og at gjennomføring av ny E18 er av stor samfunnsmessig betydning for regionen.

Møte og befaring ble gjennomført 11. september 2019, med representanter fra kommunen, fylkeskommunen, fylkesmannen, Riksantikvaren, Statens vegvesen, Vegdirektoratet, Nye Veier, Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Nye opplysninger etter oversendelse av innsigelsessaken til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

I etterkant av befaringen 11. september 2019, har det vært dialog mellom Statens vegvesen og Nye Veier for å finne fram til en alternativ kryssløsning på strekningen Kjørholt-Ås. Det er oppnådd enighet om en løsning som både Statens vegvesen, Nye Veier AS og Porsgrunn kommune kan akseptere. Løsningen vil kreve at reguleringsplanen må endres på den aktuelle strekningen.

Som et kompensertiltak for kulturminnene som vil gå tapt ved Herregårdsbekken, har Nye Veier foreslått å etablere en fornminnepark i området. Fylkestinget i Vestfold og Telemark vedtok i møte 11. desember 2019 å frafalle innsigelsen på følgende vilkår:

"Telemark fylkeskommune frafaller motsegna til reguleringsplanen for E18 regulering Nord, Langangen-Kjørholt med ny Grenlandsbru, ved Herregårdsbekken, på følgende vilkår:

- a. *Det blir etablert ein fornminnepark som tar hand om autentiske kulturminne som ligg in situ: Gravhaugar id 20967 og 40893, og hulveier id 32319-2 og 229130. Steinsettingene id 58538, steinlegningen id 226048 og flatmarksgravene id 222875 blir rekonstruerte. Arbeidet skal utførast med grunnlag i mogleghetsstudie utarbeidde av Nye Veier AS.*
- b. *Nystrandvegen blir lagt om slik at gravfeltet med id 224330 ikkje blir skadde, øydelagt, tildekket eller skjemt.*

- c. *Nye Veier AS dekker alle kostnadene forbunde med etablering og vedlikehold av fornminneparken.*
- d. *Telemark fylkeskommune må vera med som fagleg rådgivar i utforminga av fornminneparken.*
- e. *For at opplevingsverdien av rekonstruerte kulturminne skal vera høy, må dagens situasjon for id 58538, 222875 og 226048 bli nøysamt dokumentert. Dokumentasjonen må danna grunnlaget for rekonstruksjonen når fornminneparken blir etablert.*
- f. *Det blir etablert god støyskjerming mot E18."*

Samferdselsdepartementet skriver i uttalelse av 7. januar 2020 at Statens vegvesen og Nye Veier AS har kommet til enighet om en ny kryssløsning på den aktuelle strekningen.

Løsningen består av:

- et halvt kryss i Skjelsvikdalen som kobler riksveg 36 på E18 mot nord,
- ny lokalvei på østsiden av ny E18,
- et nytt halvt kryss på Kjørholt.

Også den nye løsningen krever fravik fra veinormalene, og det pågår en prosess rundt dette. Løsningen innebærer at reguleringsplanen må endres på den aktuelle strekningen. Dette vil kreve høring og offentlig ettersyn av endringsforslaget, med påfølgende behandling og vedtak av Porsgrunn kommune. I følge Samferdselsdepartementet har Porsgrunn kommune gitt tilslutning til løsningen.

Samferdselsdepartementet tilrår utfra dette at det opprinnelige vedtaket til Porsgrunn kommune opprettholdes, og at innsigelsen ikke tas til følge. Tilrådommen kommer med en forventning om at partene fortsetter å utvikle og komme i mål med å realisere den omforente løsningen mellom Statens vegvesen, Nye Veier og kommunen. Når det gjelder innsigelsen knyttet til kontrollstasjonen, skriver departementet at Statens vegvesen og Nye Veier er i forhandlinger om lokaliseringen. Begge parter er enige om at man skal arbeide for å komme frem til en løsning som ikke forsinker fremdriften. Utfra dette tilrår Samferdselsdepartementet at innsigelsen fra Statens vegvesen ikke tas til følge. Også dette blir gjort med en forventning om at det konstruktive samarbeidet fortsetter, og at en søker en felles løsning.

Klima- og miljødepartementet skriver i uttalelse av 6. desember 2019 at de automatisk fredete kulturminnene rundt Herregårdsbekken er av nasjonal og vesentlig regional verdi. Departementet viser til Riksantikvarens vurdering av at kulturmiljøet er av stor nasjonal interesse. Plassering og sammenhengen mellom kulturminnene i området gir innsikt i menneskelig aktivitet og bruk av landskapet fra steinalderen til nyere tid. Ved gjennomføring av tiltaket vil flere av kulturminnene måtte fjernes, deriblant to steinringer og fire

flatmarksgraver. Etter Klima- og miljødepartementets vurdering vil dette føre til vesentlig forringelse av kulturmiljøet ved Herregårdsbekken.

Klima- og miljødepartementet viser til at det tidlig i prosessen ble sett på et sørlig traséalternativ ved Herregårdsbekken. I dette alternativet går veilinjens 140 meter lenger sør enn i den vedtatte reguleringsplanen. Denne løsningen unngår de viktigste kulturminnene, og ivaretar samtidig mest mulig av sammenhengen i kulturmiljøet. Departementet peker på at det er særlig viktig at det blir utredet alternativer når konflikten er som i denne saken, og mener det er uheldig at dette alternativet ikke er blitt nærmere utredet.

Klima- og miljødepartementet har i sin vurdering lagt vekt på at ny E18 er et nasjonalt viktig samferdselstiltak. Etter en helhetlig vurdering tilrår departementet likevel at innsigelsen fra Telemark fylkeskommune tas til følge.

Etter at fylkeskommunen i desember 2019 frafalt sin innsigelse, har Klima- og miljødepartementet i brev av 20. januar 2020 avgitt tilleggsuttalelse i saken. Vedlagt departementets brev følger også en uttalelse fra Riksantikvaren av 19. januar 2020, der det gjøres klart at Riksantikvaren selv ville ha reist innsigelse hvis Riksantikvaren hadde tatt over saken i høringsprosessen, jf. § 3 i Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven. Klima- og miljødepartementet slutter seg til Riksantikvarens faglige vurderinger, og opprettholder sin tilrådning om at innsigelsen bør tas til følge.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering

Departementet skal ta stilling til om Porsgrunn kommunes vedtak av detaljregulering for E18 Kjørholt-Lanner er i konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser i en slik grad at vedtaket må endres. Departementet kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd, jmfør plan- og bygningsloven § 12-13 andre ledd.

I denne saken har departementet fått nye opplysninger i etterkant av oversendelsen av innsigelsessaken fra fylkesmannen. Dette er nye opplysninger som har vært av betydning for departementets behandling. Opplysningene som er mottatt, bekrefter at det er oppnådd enighet mellom partene om den delen av innsigelsen som er knyttet til kryssløsningen ved Kjørholt/Rød, og om etablering av ny kontrollstasjon. I tillegg har fylkeskommunen vedtatt å trekke sin innsigelse knyttet til konflikten med automatisk fredete kulturminner ved Herregårdsbekken, på nærmere vilkår. Formelt skal departementet likevel behandle saken på ordinær måte.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i sin behandling av saken lagt avgjørende vekt på at utbygging av ny E18 er et svært viktig samferdselstiltak for regionen og for

landsdelen. Tiltaket vil gi en mer trafikk sikker veistrekning og bedre vilkår for næringslivet, og redusere den lokale miljøbelastningen langs eksisterende E18.

Kryssløsning Kjørholt/Rød og ny kontrollstasjon

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ser positivt på at Statens vegvesen og Nye veier har blitt enige om en kryssløsning som ivaretar trafikk sikkerheten ved av- og påkjøring fra E18, og at dette er en løsning som også Porsgrunn kommune slutter seg til. Det er også oppnådd enighet rundt etablering av en ny kontrollstasjon. Siden problemstillingene knyttet til denne delen av innsigelsen utelukkende er knyttet til veifaglige forhold, har departementet lagt stor vekt på Samferdselsdepartementets tilrådning i saken. Departementet legger også vekt på at man lokalt har kommet fram til løsninger som vil gi en forutsigbar fremdrift i prosjektet. Innsigelsene fra Statens vegvesen tas på denne bakgrunnen ikke til følge. Departementet legger til grunn at det utarbeides et endret reguleringsforslag for den aktuelle strekningen, siden kryssløsningen det er oppnådd enighet om, avviker fra den vedtatte reguleringsplanen.

Kulturminnene ved Herregårdsbekken

De berørte kulturminnene ved Herregårdsbekken er av Klima- og miljødepartementet og Riksantikvaren vurdert å være av nasjonal og vesentlig regional verdi. Som et kompenserende tiltak, har Nye Veier foreslått å etablere en fornminnepark i området, og fylkeskommunen har blant annet stilt krav om at kulturminnene som går tapt skal rekonstrueres. Etableringen av fornminneparken skal skje i samarbeid med kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen, og med et mål om å øke opplevelsverdien av kulturmiljøet i området.

Både fylkeskommunen og Klima- og miljødepartementet har pekt på at det er uheldig at alternativet for en sørlig trasé ikke har vært på høring og til offentlig ettersyn. I Nye Veiers utredning av et sørlig alternativ som departementet har fått oversendt, fremgår det likevel at også det sørlige alternativet vil ha store konsekvenser for andre automatisk fredete kulturminner sørøst for bekkefare. Kulturminnene som innsigelsen til fylkeskommunen knytter seg til, ville blitt liggende mellom vei og jernbane, som begge ville bidratt til en forringelse av kulturmiljøet. Dette kommer i tillegg til andre kulturminner som ville gått tapt. Dette er også en problemstilling som Klima- og miljødepartementet pekte på, men det sørlige alternativet vurderes likevel av kulturminnemyndighetene samlet sett som mindre konfliktfylt. Å flytte E18-traséen sørover vil få større konsekvenser for et naturområde med A-verdi rundt Herregårdsbekken, samt at flere boliger og et kompetansesenter for spesialpedagogikk vil bli liggende i rød støysone.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er enig i at en høring av begge alternativene for kryssing av Herregårdsbekken innenfor vedtatt korridor ville gitt en bedre mulighet for

kulturminnemyndighetene til å vurdere konsekvensene av de to traséene opp mot hverandre. Samtidig mener departementet at det nå er viktig med en avgjørelse i saken. Utbygging av ny E18 gjennom Telemark er av nasjonal interesse, og det er nødvendig med forutsigbarhet og fremdrift i prosjektet. Departementet har også lagt vekt på at den vedtatte traséen er innenfor korridoren som ble vedtatt i kommunedelplanen fra 2015. Begge alternativer er konfliktfylte i forhold til kulturminner og kulturmiljø, samtidig som den valgte løsningen har fordeler knyttet til naturmangfold, friluftsinnteresser, lokale støyforhold og eksisterende bebyggelse. Innsigelsen knyttet til Herregårdsbekken tas på denne bakgrunnen ikke til følge. For å kompensere for de negative virkningene for kulturmiljøet og de automatisk fredete kulturminnene ved Herregårdsbekken, skal tiltakshaver opparbeide en fornminnepark i tråd med vilkår fylkestinget i Telemark har stilt for å frafalle innsigelsen i vedtak 11. desember 2019. Porsgrunn kommune må innarbeide vilkårene i reguleringsplanen.

På bakgrunn av Kommunal- og moderniseringsdepartementets beslutning om å godkjenne reguleringsplanen, har Klima- og miljødepartementet etter innspill fra Riksantikvaren bedt om at det stilles vilkår om arkeologisk gransking i forbindelse med etablering av fornminneparken. Klima- og miljødepartementet presiserer at fornminneparken er å anse som et formidlingstiltak. I tilfeller hvor reelt vern av kulturminnet på stedet ikke er mulig skal det fastsettes vilkår om vitenskapelig gransking og dokumentasjon av kulturmiljømyndighetene. Dette er innarbeidet i vedtaket. Departementet legger til grunn at tiltakshaver tar kontakt med Vestfold og Telemark fylkeskommune i god tid før tiltaket skal gjennomføres, slik at omfanget av den arkeologiske granskingen kan fastsettes.

Vurderinger etter naturmangfoldloven

Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold, og vurderingene og vektleggingen skal gå fram av vedtaket. Kunnskapsgrunnlaget for planen vurderes som tilstrekkelig, jf. §§ 8 og 9. Tiltakshaver har redegjort for virkninger og kompensasjon for disse i tråd med vilkårene i §§ 11 og 12.

Vedtak

I medhold av plan- og bygningsloven § 12-13 andre ledd godkjenner Kommunal- og moderniseringsdepartementet Porsgrunn bystyres vedtak av 13. juni 2019 av detaljregulering for E18 Kjørholt-Lanner.

Fornminneparken ved Herregårdsbekken skal etableres etter de vilkår som er stilt i fylkestinget i Telemark sitt vedtak av 11. desember 2019.

Det skal foretas arkeologisk gransking av berørte automatisk fredete kulturminner, id 58538, 136587, 136621, 222868, 222874, 222875, 224022, 224330 og 226048, som er markert som bestemmelsesområde #K og med kulturminne-id i plankartet.

Departementet forutsetter at Porsgrunn kommune gjør nødvendige endringer i planen i tråd med vedtaket. For kunngjøring av planen gjelder plan- og bygningsloven § 12-12 fjerde ledd.

Med hilsen

Nikolai Astrup

Kopi:

Klima- og miljødepartementet

Porsgrunn kommune

Riksantikvaren

Samferdselsdepartementet

Statens vegvesen Vegdirektoratet

Vestfold og Telemark fylkeskommune