

Statsforvalteren i Oslo og Viken
Postboks 325
1502 Moss

Sendt per e-post til sfovpост@statsforvalteren.no

Ansvarlig advokat
Roar R. Lillebergen

Oslo,
29. juni 2021

Vår ref.
512360

Deres ref.
2020/8720

SUPPLERING AV KLAGE PÅ VILKÅR I UTSLIPPSTILLATELSE – FUGLEVIK RENSEANLEGG – MOVAR IKS

1. INNLEDNING

Det vises til klage på vedtak om utslippstillatelse av 18. mars 2021, samt brev fra Statsforvalteren i Oslo og Viken av 14. juni 2021 med varsel om oppstart av klagebehandlingen. MOVAR IKS (**MOVAR**) er i e-post av 17. juni 2021 gitt utsatt frist til 28. juni for å supplere klagen. I e-post datert 28. juni 2021 ble Statsforvalteren orientert om at endelig supplering av klagen ville bli innsendt 29. juni 2021.

Som det fremgår av vår klage datert 18. mars 2021 er det kun vilkår om nitrogenfjerning med en rensegrad på 70 % og vilkåret om maksimale utslipp som påklages i utslippstillatelsen. Øvrige vilkår i utslippstillatelsen påklages ikke.

Vi vil i det følgende redegjøre nærmere for MOVARs klageanførsler knyttet til både nitrogenfjerningskravet og vilkår om maksimale utslipp.

2. VILKÅRET OM NITROGENFJERNING ER UGYLDIG

2.1. Innledende bemerkninger

Etter MOVARs syn er Statsforvalterens vedtak om å stille krav om nitrogenfjerning ugyldig som følge av rettsanvendelsesfeil, saksbehandlingsfeil og som følge av at vilkåret er uforholdsmessig tyngende.

2.2. Rettslige utgangspunkt

Utslippstillatelsen for Fuglevik renseanlegg er vedtatt i medhold av forurensningsloven § 11 med tilhørende forskrifter.

Forurensningsforskriften kapittel 14, jf. kapittel 11 regulerer kravene for utslipp av kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp større enn lik 2 000 pe til ferskvann og 10 000 pe til saltvann. Forskriftens § 14-6 angir de nærmere rensekravene for avløpsanlegg med utslipp til følsomt område. For alle nye renseanlegg eller anlegg som endres vesentlig med utslipp til følsomt område skal avløpsvannet gjennomgå fosforfjerning og sekundærrensing, jf. forurensningsforskriftens § 14-6 annet ledd.

Nitrogenfjerning etter forurensingsforskriften kreves dersom utslippet «1. januar 2007 hadde krav til nitrogenfjerning og hørte til tettbebyggelse nevnt i vedlegg 1 punkt 1.3 til kapittel 11», jf. § 14-6 tredje ledd. Listen i vedlegget omfatter kun Nordre Follo, Oslo, Jessheim og Lillehammer. Tettbebyggelsen Moss er ikke omfattet.

Forurensningsmyndighetene har ved vedtakelsen av forskriften foretatt en avveining av behovet for nitrogenfjerning i følsomme områder, og avgrenset dette til de nevnte områdene. Avgrensingen bygger på avløpsdirektivets kriterier for utarbeidelse av liste over følsomme områder, inntatt som vedlegg 1 til forurensingsforskriftens kapittel 11.

Dersom det skal oppstilles nitrogenfjerningskrav for områder som ikke omfattes av forskriftskravet, må det foretas en konkret vurdering av hvordan utslippet påvirker resipienten. Dette er lagt til grunn av Miljødirektoratet:

«Sekundærrensekravet og nitrogenfjerningskravet gjelder alle eksisterende rensesanlegg i tettbebyggelse nevnt i vedlegg 1 til kapittel 11. Eventuelle nye krav til nitrogenfjerning, vil bero på områdeinndeling, jf. § 11-6, resipientundersøkelser, jf. § 14-9 og tiltaksvurderinger».¹

Eventuelle nye krav til nitrogenfjerning må også være i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Der forurensningsmyndigheten knytter tyngende vilkår i medhold av forurensingsloven § 16 gjelder det et krav om forholdsmessighet mellom mål og midler, jf. forurensingsloven § 11 femte ledd.

Begrensingen i vilkårsadgangen har også en side til kravet til vedtakets begrunnelse. Dersom Statsforvalteren skal oppstille vilkår som fremstår som uforholdsmessige, stiller dette strengere krav til begrunnelsen, jf. Rt. 1981 s. 745. Dette er sentralt både av hensyn til å sikre klarhet i vilkårenes innhold, hvilke ressurser som kreves for å oppfylle vilkårene i tillatelsen og for å vurdere lovligheten av vilkåret.

2.3. Vilkåret er ugyldig som følge av rettsanvendelsesfeil

Rettsanvendelsesfeilen MOVAR påberoper seg, knytter seg til at Statsforvalteren synes å legge til grunn at Moss og Oslo er å anse som samme tettbebyggelse, og dermed omfattet av det forskriftsfestede kravet til nitrogenfjerning. Vi viser til Statsforvalterens begrunnelse på s. 9:

«Det stilles krav om at alle rensesanlegg som ligger i samme tettbebyggelse skal ha de samme krav til rensing. Dette er et krav i den nasjonale avløpsmalen. Kambo og Fuglevik avløpsanlegg som er driftet av MOVAR IKS ligger i Moss tettbebyggelse. I den nye kartleggingen av tettsted gjort av Statistisk Sentralbyrå (SSB), er det imidlertid tydelig at forskriftens definisjon av tettbebyggelse sammen med fremtidig vedtatte kommuneplaner i vår region, medfører at tettbebyggelse Oslo nå strekker seg fra Nedre Eiker til Lillestrøm og Moss. Det betyr at Statsforvalteren skal tilstrebe å sette like utslippskrav til rensesanlegg i denne regionen.

I forurensningsforskriften vedlegg 1 punkt 1.3 til kapittel 11 er det listet opp tettbebyggelser med nitrogenfjerningskrav (Nordre Follo, Oslo, Jessheim og Lillehammer). Det betyr at nitrogenrensing må vurderes for hele tettbebyggelsens utbredelse og at man også må vurdere strengere renskrav enn minimumskravene for alle parametere regulert i forskriften» (vår understrekning).

¹ Miljødirektoratets kommentarer til forurensningsforskriftens § 14-6 tredje ledd.

Statsforvalteren tar innledningsvis et riktig utgangspunkt; Fuglevik renseanlegg er tilhørende Moss tettbebyggelse. Statsforvalteren foretar imidlertid en uriktig rettsanvendelse ved å legge til grunn at tettbebyggelse Oslo strekker seg fra Nedre Eiker til Lillestrøm og Moss.

Konklusjonen til Statsforvalteren bygger ikke utelukkende på definisjonen av tettbebyggelse i forurensningsforskriften § 11-3 bokstav k slik det forskriftsfestede nitrogenfjerningskravet forutsetter. Statsforvalteren ser definisjonen i sammenheng med «fremtidig vedtatte kommuneplaner» og konkluderer på denne bakgrunn at Moss og Oslo er samme tettbebyggelse. Hva Statsforvalteren legger i «fremtidige» kommuneplaner er ikke nærmere konkretisert. Kartleggingen til SSB som det refereres til er heller ikke synliggjort.

Rettsanvendelsen til Statsforvalteren medfører at anvendelsesområde for det forskriftsfestede nitrogenfjerningskravet utvides vesentlig. Dette er det ikke hjemmel for og krever i så fall en forutgående forskriftsendring.

MOVAR har i søknaden forholdt seg til de forskriftsfestede kravene som gjelder for Moss tettbebyggelse. MOVAR stiller seg også positiv til å innføre sekundærrensing og fosforfjerning med strengere krav til organisk stoff og fosforfjerning enn forskriftens krav. Nedleggelsen av Kambo renseanlegg vil gi en stor miljømessig gevinst, slik også Statsforvalteren påpeker. Etter MOVARs syn er det disse renskravene som vil gi den nødvendige oppgraderingen som Statsforvalteren på s. 10-11 etterspør for å bidra til en bedret tilstand i Ytre Oslofjord.

2.4. Vilkåret er uforholdsmessig tyngende

2.4.1. Innledende bemerkninger

Rettsanvendelsesfeilen til Statsforvalteren innebærer ikke bare at vilkåret er ugyldig. Det innebærer også at det ikke er foretatt en tilstrekkelig avveining mellom behovet for vilkåret og ulempene dette medfører, slik vedtakelsen av tyngende vilkår krever etter forurensningsloven § 11 femte ledd. Med andre ord forplanter det uriktige rettslige utgangspunktet seg i Statsforvalterens begrunnelse for nødvendigheten av et nitrogenfjerningskravet.

Dersom det skal stilles krav til nitrogenfjerning for områder som ikke er omfattet av forskriftens krav skal det som påpekt i punkt 2.1 foretas en konkret vurdering av hvordan det aktuelle utslippet påvirker resipienten. Denne vurderingen må være innenfor rammene som forurensningsloven § 11 femte ledd oppstiller. Som forarbeidene legger til grunn, må forurensningsmyndigheten i denne vurderingen foreta en avveining mellom hvor mye det vil koste den enkelte å oppfylle et aktuelt vilkår mot hvor mye som vil bli vunnet ved vilkåret.² Det kan ikke i en utslippstillatelse oppstilles hvilket som helst vilkår bare fordi det kan motvirke forurensning. Sentrale momenter i vurderingen er hvor alvorlig forurensing det er tale om, og ikke minst hvor sterkt redusert virkningene blir som følge av vilkåret.³

2.4.2. Det faktiske grunnlaget for krav om nitrogenfjerning

Statsforvalterens begrunnelse

På vedtakstidspunktet forelå det etter MOVARs syn et begrenset faktisk grunnlag for å oppstille et nitrogenfjerningskrav for Fuglevik renseanlegg. Det vises til Klima- og miljødepartementets tiltaksplan for Oslofjorden, publisert over én måned etter Statsforvalterens vedtak i inneværende sak:

«På de fleste innsatsområdene kan det være behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget før det kan iverksettes konkrete tiltak. Et eksempel på dette er nitrogenrensing, hvor

² Ot.prp.nr. 11 (1977-1980) s. 28-29

³ Ot.prp.nr. 11 (1977-1980) s. 29

det er behov for mer kunnskap før en kan gjennomføre nye krav til rensing, jf pågående prosjekt om dette» (vår understrekning).

Statsforvalterens begrunnelse bærer preg av at det lå et mangelfullt faktisk grunnlag til grunn for vedtaket. Statsforvalterens vurdering av behovet for nitrogenfjerning er overordnet, og viser på generelt grunnlag til at «når miljøtilstanden i Oslofjorden er så alvorlig som den er i dag, vurderer derfor Statsforvalteren at det vil være helt nødvendig å innføre nitrogenrensing for å bedre miljøtilstanden nå og i fremtiden. Derfor vil kostnadene med å innføre nitrogenfjerning veie mindre enn hensynet til miljøet». ⁴ Det er følgelig ikke gjort en slik konkret vurdering av kost/nytte-effekten som loven forutsetter.

Den klart største delen av Statsforvalterens begrunnelse for å stille krav om nitrogenfjerning knytter seg til å imøtegå MOVARs anførsel om at krav om nitrogenfjerning først ble varslet ved oversendingen av utkastet til utslippstillatelsen. Selv om MOVAR mener nitrogenfjerningskravet kom kritikkverdig sent inn i søknadsprosessen, er det begrunnelsen for å opprettholde nitrogenfjerningskravet som burde vært det sentrale i vedtaket.

MOVAR på sin side fremla i forbindelse med uttalelsen til utkastet for utslippstillatelsen en resipientvurdering som vurderer vannkvalitet og utslipp av nitrogen i anleggets resipient. Resipientvurderingen ble gjort på grunnlag av NIVAs resultater fra 2016, som var det siste tilgjengelige resipientundersøkelsen som forelå på vedtakstidspunktet. Videre ble det gjennomført konsekvensutredninger, for å vurdere hvilke miljømessige og økonomiske konsekvenser nitrogenfjerningskravet får for etableringen og driften av anlegget. Rapportene følger vedlagt som vedlegg 1 og 2.

Etter Statsforvalterens vedtak har det kommet frem nye faktiske opplysninger som belyser tilstanden i Ytre Oslofjord, herunder for området Fuglevik renseanlegg har utslipp til. Dette vil bli kommentert i det følgende.

NIVAs utredning om behov for å redusere tilførsel av nitrogen

Helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden ble publisert 30. mars 2021. Som påpekt over etterspurte departementet behov for mer kunnskap før nye krav til nitrogenrensning kan innføres.

NIVAs rapport om behovet for å redusere tilførselene av nitrogen til Ytre Oslofjord er et bidrag for å bedre kunnskapen om tilstanden i Oslofjorden. Rapporten ble publisert den 17. juni 2021. Rapporten konkluderer med at økende nitrogentilførsel til fjorden som et problem, men viser samtidig store lokale forskjeller mellom tilstanden i de ulike områdene i fjorden. Rapporten gir også et etterspurt innblikk i de ulike årsaksforholdene for tilførsel av nitrogen. MOVAR har i samråd med COWI gjennomgått rapporten.

Rapporten konkluderer med at det er avdekket negative miljøeffekter som følge av tilførsel av nitrogen i Frierfjorden, Larviksfjorden, Vestfjorden i Tønsberg, Drammensfjorden, Breianger Vest, Hvaler utenfor Glommas hovedløp, Hunnebunn og Iddefjorden. Moss-Larkollen er ikke nevnt eksplisitt. Rapporten er tydelig på hvilke områder det bør innføres tiltak:

«Problematikk rundt tilførsel av nitrogen må betraktes som et regionalt problem i Ytre Oslofjord, og det generelle nivået av nitrogen i fjorden må reduseres. For å få til en forbedring av tilstanden er det derfor mest fornuftig å redusere de store tilførselene til fjorden. Avrenning fra Glomma peker seg svært tydelig ut. Antropogene tilførsler er størst per areal i Hvaler, Frierfjorden, Drammensfjorden, Mossesundet, Larviksfjorden og Iddefjorden, og dette er de områdene hvor tilførselen bør reduseres for å forbedre den regionale nitrogentilstanden. I sentrale deler av fjorden, som Breianger som ser ut til å være på grensen mellom moderat og god økologisk tilstand, bør sannsynligvis

⁴ Statsforvalterens vedtak på s. 10-11 – underpunkt «Nitrogenfjerning».

konsentrasjonen av nitrogen i vannmassene reduseres med minst 10 %, for å unngå at tilstanden havner permanent i klassen «moderat» eller «dårligere» (vår understrekning).⁵

Rapporten klassifiserer også de ulike delene av fjorden ut fra tilstand. Moss-Larkollen er i kategori 4, og er følgelig ikke ansett som et problemområde.⁶ Tabellen viser også at MOVARs beslutning om å legge ned Kambo har stor miljømessig gevinst, ettersom Mossesundet er registrert med overkonsentrasjon av nitrogen.

Når det gjelder årsaksforholdet, fremgår det at 88% av nitrogentilførsel skjer fra vassdrag og 11,5% direkteutslipp til fjorden. 11,2% av totalutslippet kommer fra renseanleggene langs fjorden, og av disse kan 6,8% tilbakeføres til anlegg med direkteutslipp til Ytre Oslofjord. Kun 0,6 % av nitrogenutslippet har sin årsak i utslipp fra Fuglevik renseanlegg.

Rapport vedrørende bløtbunnsfauna i nærområdet til Fuglevik renseanlegg

I vedtaket har Statsforvalteren etterspurt vurderinger av resipientens tåleevne. Dette er en pågående prosess hos MOVAR. Det er nylig innhentet en rapport vedrørende tilstanden til bløtbunnsfauna i nærområdet. Rapporten følger vedlagt som vedlegg 3. Resultatene viser generelt god økologisk tilstand målestasjonene stasjon 1, stasjon 3 og stasjon 4. Stasjon 2 er vurdert som moderat tilstand. At det er moderat tilstand innenfor nærområdet til et slikt utslipp er normalt. Rapporten underbygger at det foreligger gode oksygenforhold og tilstrekkelig kapasitet til å omsette organisk stoff her, noe også NIVAs betraktninger om oksygenforholdene i Moss-Larkollen indikerer.⁷

2.4.3. Vilkårets miljømessige virkning vurdert opp mot ulemper

NIVAs rapport dokumenterer betydelige forskjeller på resipientens tilstand ut fra de ulike utslippspunktene. For å vurdere behovet for å redusere tilførselen av nitrogen har NIVA delt opp Ytre Oslofjorden i 33 forskjellige fjordområder. Dette underbygger MOVARs syn om at det er nødvendig å differensiere rensekravene i Ytre Oslofjord for å sikre en tilstrekkelig balanse mellom miljømessige virkninger og kostnader.

Fuglevik renseanlegg har i dag en rensegrad på 3 %.⁸ I beregningen av forventet utslipp til resipient vedlagt MOVARs søknad, er det estimert at man ved å gjennomføre sekundærrensing vil oppnå en rensegrad på ca. 25 % for nitrogen (Tot-N). Ved å stille vilkår om en rensegrad på 70 % for nitrogen ønsker Statsforvalteren at det skal oppnås en rensegrad som er 45 %-poeng høyere enn ved sekundærrensing. Det vil følgelig oppnås en begrenset redusert virkning for tilførsel av nitrogen som følge av kravet om nitrogenfjerning.

Differansen må sees i sammenheng med NIVAs funn om at kun 6,8% tilbakeføres til anlegg med direkteutslipp til Ytre Oslofjord. Av denne andelen utgjør utslippene fra Fuglevik en svært begrenset promille av det samlede utslippet. Nedleggelsen av Kambo styrker bidraget til MOVAR for å redusere nitrogentilførsel i resipienten. Som kjent er tilstanden Moss-Larkollen vesentlig bedre enn Mossesundet, og Moss-Larkollen fremstår som en robust resipient og vil tåle utslippene som forutsettes i MOVARs søknad om utslippstillatelse. Det påpekes også at utslipp fra renseanlegget ikke tilføres overflatelaget, men innlagres under fotosyntesesonen. Dette er altså en mindre skadelig miljøkategori enn tilførsel fra vassdrag (f.eks. Glomma og Drammenselva), som NIVA peker på som hovedårsaken til nitrogentilførsel i fjorden.

Statsforvalteren har i vedtaket pekt på at den ventede befolkningsveksten gjør det nødvendig med tiltak. Det er forventet en samlet befolkningsøkning i nedbørsfeltet til ytre Oslofjord på ca. 13%, men som NIVA rapporten peker på er det mange faktorer som kan ha stor betydning for

⁵ «Utredning av behovet for å redusere tilførselen av nitrogen til Ytre Oslofjord», NIVA s. 14.

⁶ «Utredning av behovet for å redusere tilførselen av nitrogen til Ytre Oslofjord», NIVA s. 201.

⁷ «Utredning av behovet for å redusere tilførselen av nitrogen til Ytre Oslofjord», NIVA s. 36.

⁸ «Utredning av behovet for å redusere tilførselen av nitrogen til Ytre Oslofjord», NIVA s. 159.

den faktiske reelle belastningen på renseanleggene og hvordan utslippene herfra vil endres.⁹ Det er ikke kun én faktor som er utslagsgivende for tilstanden i Ytre Oslofjorden, og MOVAR mener at det vil ha en betydelig effekt å gjennomføre den ønskede oppgraderingen av Fuglevik renseanlegg til å tilfredsstillende strenge krav til organisk stoff og fosforfjerning. Som følge av bedre rensing og dypere innlagring vil et slikt anlegg redusere de miljømessige virkningene av utslippene fra Fuglevik i tilstrekkelig grad. Anlegget vil også kunne legge til rette for fremtidige oppgraderinger av kommunale avløpsledninger og tiltak mot overløp på avløpsnett.

Ulempene som følge av å stille krav om nitrogenfjerning ble utførlig redegjort for i MOVARs uttalelse til utkastet for utslippstillatelsen. Ulempene er imidlertid i begrenset grad vurdert og vektlagt i Statsforvalterens vedtak, som i stor grad lener seg på en generell betraktning om at nitrogenfjerning er nødvendig uten at det konkretiseres nærmere hvilken virkning man oppnår ved nitrogenrensning i Fuglevik renseanlegg.

Til grunn for konsekvensutredningen er et utvalg av mulige løsninger som kan benyttes for å tilfredsstillende krav til nitrogenfjerning. COWIs beregninger viser at bygging av et anlegg med nitrogenrensning vil føre til økte utslipp av andre klimagasser både i anleggs- og driftsfasen for alle de aktuelle løsningene. Dette er ulemper som NIVAs rapport ikke hensyntar.

Det forventes at det vil bli betydelig høyere utslipp av lystgass, som utgjør 2/3 av klimagassutslippet ved nitrogenfjerning. Videre er det ventet å bli et vesentlig høyere energiforbruk dersom anlegget skal gjennomføre nitrogenfjerning. COWI begrunner det økte energiforbruket med behovet for større luftbasseng, behov for pumping av større vannmengder, samt den naturlige konsekvensen av at et større anlegg medfører et høyere energiforbruk ved oppvarming, ventilasjon og belysning.

COWIs beregninger viser at klimagassutslippene for anlegget over en periode på 40 år vil øke fra ca. 60 000 tonn CO₂ (sekundærrensing + fosforfjerning) til mellom 75 000 til 97 000 tonn CO₂ dersom nitrogenfjerning også skal gjennomføres. Dette tilsvarer en økning på 20 – 40 %.

Etablering av nitrogenfjerningskravet får videre store økonomiske konsekvenser for MOVAR og eierkommunene. COWIs beregninger viser at driftskostnadene per år øker fra kr 16 000 000 (sekundærrensing + fosforfjerning) til mellom kr 21 000 000 til 23 000 000 (sekundærrensing + fosfor- og nitrogenfjerning). Dette utgjør en differanse på mellom 30 og 40 %, og skyldes i hovedsak strøm- og vedlikeholdskostnader, samt bemanningsbehov.

Nitrogenfjerningskravet medfører ikke minst at investeringskostnadene for å etablere nytt anlegg på Fuglevik vil bli langt høyere. COWIs kalkyler viser at kostnadene for etableringen av anlegget øker fra ca. kr 400 000 000 (sekundærrensing + fosforfjerning) til mellom kr 700 000 000 til 1 100 000 000 for nitrogenfjerning. Dette innebærer en økning på mellom 75 % til 175 %.

Vi bemerker at kostnadselementet har stor betydning for vilkår som oppstilles for tillatelser etter forurensningsloven. I motsetning til virksomheter utenfor vann- og avløpssektoren har ikke MOVAR mulighet til å avslutte utslippet dersom det blir uforholdsmessig kostbart å opprettholde utslippet. De tiltak som utslippstillatelsen forutsetter, krever store investeringer finansiert etter selvkostprinsippet. Merkostnadene ved slike tiltak vil derfor til syvende og sist bli liggende hos abonnentene. En konsekvens av finansieringsmodellen er også at MOVAR blir påtvunget prioriteringer, og innebærer at merkostnadene skissert overfor vil gå utover mulighetene for å sikre finansiering av fremtidige investeringer i oppgradering av det kommunale vann- og avløpsnett.

⁹ «Utredning av behovet for å redusere tilførslene av nitrogen til Ytre Oslofjord», NIVA s. 13.

De økte investerings- og driftskostnader resulterer i at årskostnadene er estimert til å være 70 til 130 % høyere ved å gjennomføre nitrogenfjerning. Det vil være svært vanskelig å legitimere en økning i gebyrene overfor abonnentene med grunnlag i et krav om nitrogenfjerning, gitt den begrensede miljømessige gevinsten.

Statsforvalteren har i vedtaket vist til at innbyggerne tilknyttet anlegg i Oslo og Viken for øvrig har tatt en langt større del av regningen for å nå målene om rensing av nitrogen, fosfor og organisk stoff enn Moss. Dette kan imidlertid ikke være avgjørende i forholdsmessighetsvurderingen. Det er kravets effekt knyttet til det konkrete anlegget som er avgjørende, ikke hvilke tiltak øvrige anlegg historisk sett har hatt.

Å redusere tilførselen av nitrogen med en så lav samlet prosentandel kontra de store utgiftene det utgjør er uforholdsmessig, og i strid med forurensningsmyndighetenes adgang til å stille vilkår. Vilkåret må følgelig oppheves som ugyldig.

At vilkåret er uforholdsmessig må også sees i lys av at Statsforvalteren ikke har lagt til grunn en konsistent praksis for krav om nitrogenfjerning i de siste vedtatte utslippstillatelsene for Ytre Oslofjord.

Som en gjennomgående begrunnelse for å innføre krav til nitrogenfjerning også for Fuglevik renseanlegg har Statsforvalteren vist til at det skal være de samme rensekravene for alle renseanlegg i Ytre Oslofjord, uavhengig av hvordan utslippet påvirker resipienten. Det vises blant annet til s. 10 i vedtaket hvor det fremgår:

«MOVAR IKS påpeker i sin uttalelse til utkast til tillatelse, at skjerpede rensekraav for nitrogen trolig isolert sett i liten grad vil kunne måles i Ytre Oslofjord som helhet. Formålet med like rensekraav for alle renseanlegg rundt Ytre Oslofjord er imidlertid at bedre rensing totalt skal gi en målbar og betydelig bedring i kjemisk og økologisk tilstand i hele Oslofjorden, ikke bare Indre Oslofjord».

Statsforvalterens begrunnelse indikerte at det var gjennomført en praksisendring hvor alle renseanlegg langs Ytre Oslofjord ville få krav om nitrogenfjerning. MOVAR er imidlertid kjent med at ingen av de øvrige renseanleggene som har søkt ny utslippstillatelse har blitt møtt med krav om nitrogenfjerning. Blant annet fikk Lillevik renseanlegg den 2. februar 2021 ny utslippstillatelse uten krav om nitrogenfjerning. NIVAs rapport viser at Larviksfjorden har blitt definert som et problemområde for tilførsel av nitrogen. Vi er også kjent med at renseanlegg som er i en pågående søknadsprosess ikke har blitt møtt med krav om nitrogenfjerning. Det er således ikke riktig som Statsforvalteren påstår at alle renseanlegg rundt Ytre Oslofjord blir møtt med krav om nitrogenrensing.

2.5. Oppsummering

Hvorvidt nitrogenrensing fra renseanleggene, som samlet sett står for 11,2 % av utslippene, vil gi en effekt på tilstanden er på ingen måte sikkert. NIVAs rapport peker på et behov for å redusere tilførsel av nitrogen, og synliggjør de ulike faktorene som påvirker nitrogentilførselen til resipienten.

Rapporten i seg selv gir ingen løsning på hvordan tilførsel av nitrogen kan reduseres. Selv om rapporten i begrenset grad kvantifiserer nytten av å redusere tilførsel av nitrogen, er det i problemområdene rapporten anbefaler tiltak i. Når forurensningsmyndighetene skal vurdere hvilken effekt nitrogenfjerning ved renseanleggene eventuelt har på fjordsystemene, er det verken forsvarlig eller representativt å først innføre kravet i et område som ikke er et problemområde.

Fuglevik renseanlegg står for en andel på ca. 0,6 % av utslippene til Ytre Oslofjord, og det foreligger følgelig svært liten og usikker miljømessig virkning av å innføre rensekravet for Fuglevik renseanlegg. Kostnadene og de miljømessige ulempene på sin side er klart definerbart.

MOVAR ser frem til å bygge et moderne renseanlegg på Fuglevik med sekundærrensing og fosforfjerning med høy rensegrad (93 %) som vil bidra til å bedre tilstanden i Ytre Oslofjord og hensyntar den ventede befolkningsveksten. Erfaringer om nitrogenfjerning for renseanleggene i Ytre Oslofjord bør høstes fra et eller flere av de områdene som faktisk er definert som problemområder med overkonsentrasjon av nitrogen.

På bakgrunn av det overnevnte fastholder MOVAR at vilkåret er ugyldig som følge av rettsanvendelsesfeil og at vilkåret er uforholdsmessig tyngende. Å oppstille et vilkår om nitrogenfjerning i en enkelttillatelse for Fuglevik renseanlegg er i strid med adgangen til å stille vilkår i forurensingsloven § 16, jf. § 11 femte ledd. Det foreligger etter MOVARs syn fravær av en reell begrunnelse og vurdering av det miljømessige gevinsten av å innføre nitrogenfjerning på Fuglevik. Den mangelfulle begrunnelsen utgjør i seg selv en saksbehandlingsfeil som medfører at vilkåret er ugyldig.

3. KRAV OM MAKSIMALT UTSLIPP

I MOVARs søknad om utslippstillatelse ble det anslått utslippsmengder for de ulike parameterne. Formålet med estimatene var å gi et innblikk i hvilke utslipp som kan forventes i fremtiden, men det er naturligvis knyttet usikkerhetsfaktorer til den forventede utviklingen.

Statsforvalteren har i vedtaket valgt å omgjøre estimatene til krav om maksimale utslippsmengder, med den konsekvens at en høyere utslippsmengde vil være i strid med utslippstillatelsen.

Statsforvalteren har begrunnet vilkåret med at det i fremtiden ikke oppstår langt større utslipp, selv om renseanlegget overholder kravene til rensegrad.

MOVAR fastholder at vilkår om maksimale utslippsmengder ikke samsvarer med forurensingsforskriftens regulering, og er heller ikke formålstjenlig. Forskriftens regulering er å stille krav om rensegrad for de ulike parameterne, og pålegge anleggseier krav om overvåking og måleprogram slik det også er gjort i MOVARs utslippstillatelse. Statsforvalterens ønske om å motvirke langt større utslipp blir ivaretatt gjennom disse kravene.

At Statsforvalteren i tillegg stiller krav om maksimale utslippsmengder medfører kun at maksimale utslipp vanskeliggjør logistikk- og drift av anlegget, ettersom MOVAR i liten grad kan reelt påvirke mengder avløpsvann som kommer fra det avløpsnettet. I anleggsfasen foretar MOVAR i samråd med eierkommunene løpende vurderinger av dimensjonerende mengder og vurderinger knyttet til økning i belastning i fremtiden. Dette arbeidet vil fortsette i driftsfasen gjennom fastsatte krav til overvåking og måleprogram.

Også her registrerer MOVAR en sprikende praksis hos Statsforvalteren for hvilke krav som stilles i utslippstillatelser. I overnevnte utslippstillatelse for Lillevik renseanlegg, er det kun stilt krav om rensegrad kombinert med overvåking og måleprogram.

MOVAR ber på denne bakgrunn om at vilkår om maksimale mengder omgjøres til estimerte mengder slik det var forutsatt i MOVARs søknad.

4. AVSLUTNING – ANMODNING OM UTSATT IVERKSETTELSE

MOVAR fastholder på denne bakgrunn at vilkår om nitrogenfjerning og maksimale utslipp vedtatt i utslippstillatelsen er ugyldig. For det tilfellet Statsforvalteren ikke omgjør vilkårene, bes klagen oversendt til Miljødirektoratet for endelig klagebehandling.

Vi gjentar også vår anmodning om utsatt iverksettelse og viser i den forbindelse til vårt brev datert 21. april 2021 til Miljødirektoratet med Statsforvalteren på kopi.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet Føyen AS



Martin Helland Johannessen

Advokat

Martin.Johannessen@foyen.no

Vedlegg:

1. Vurdering av vannkvalitet og utslipp av nitrogen i resipient datert 14. desember 2020
2. Konsekvensutredning nitrogenfjerning – klima og økonomi datert 14. desember 2020
3. Resipientundersøkelse, bløtbunnsfauna Fuglevik datert 22. juni 2022.