



Miljødirektoratet
PB 5672 Torgarden
7485 TRONDHEIM

Saksbehandler, innvalgstelefon
Nora Charlotte H. Stamsø, 32266947

Oversendelse av klage på vedtak om tillatelse gitt til MOVAR IKS for Fuglevik renseanlegg

Statsforvalteren fattet den 25. februar i år vedtak om ny utslippstillatelse for Fuglevik renseanlegg i Moss kommune, for MOVAR IKS. MOVAR IKS har påklaget vedtaket, herunder vilkår om nitrogenfjerning og vilkår om maksimale utslipp.

Statsforvalteren finner ikke at klagen gir grunnlag for å endre vedtaket. Klagen oversendes derfor til endelig avgjørelse hos Miljødirektoratet.

Statsforvalteren viser til mottatt klage den 18. mars 2021, med suppleringer i brev av 29. juni 2021. Se vedlegg 1 og 2. Klagen retter seg mot vårt vedtak av 25. februar 2021 om utslippstillatelse gitt til MOVAR IKS for Fuglevik renseanlegg. Se vedlegg 3. Klagen er fremsatt av Advokatfirmaet Føyen Torkildsen ved advokat Martin Helland Johannessen, for MOVAR IKS.

Statsforvalterens vedtak og bakgrunn for saken

MOVAR IKS (heretter Movar) er et interkommunalt selskap i Mossregionen som blant annet driver renseanleggene i Fuglevik og Kambo.

Movar hadde tillatelse etter forurensningsloven for Fuglevik renseanlegg datert 28. februar 2008, gitt av Fylkesmannen i Østfold (nå Statsforvalteren i Oslo og Viken). I tillatelsen fra 2008 var det satt krav om sekundærrensing fra 1. januar 2020. Movar søkte i 2017 Fylkesmannen i Østfold om utsettelse av sekundærrensekravet frem til 1. januar 2026. Statsforvalteren vedtok endring av tillatelse av 8. februar 2018. Se vedlegg 4. I vedtaket ble det vedtatt en fremdriftsplan med konkrete frister for å sikre at Movar sørget for progresjon i sitt arbeid for nye Fuglevik renseanlegg. Til fremdriftsplanen og fristene var det knyttet tvangsmulkt. Et av delmålene i fremdriftsplanen var krav om at Movar skulle søke om ny utslippstillatelse til nye Fuglevik renseanlegg innen 1. mars 2020.

Movar søkte den 26. februar 2020 om ny tillatelse til utslipp av kommunalt avløpsvann for Fuglevik renseanlegg, i forbindelse med Movar sine planer om å bygge et nytt moderne renseanlegg. En



konsekvens av nytt renseanlegg på Fuglevik er at eksisterende Kambo renseanlegg skal nedlegges. Fuglevik renseanlegg vil motta avløpsvann fra Moss, Vestby, Våler og Råde.

Et samlet og økt utslipp av avløpsvann fra tettbebyggelsen er søknadspliktig. Movar er omfattet av forurensningsregelverkets krav om tillatelse jf. forurensningsloven §§ 7, 11 og forurensningsforskriften kapittel 14. Statsforvalteren ga i vedtak av 25. februar 2021 tillatelse til det omsøkte tiltaket på fastsatte vilkår. Et av formålene med ny utslippstillatelse for Movar var å implementere kravene som fremgår av forurensningsforskriften kapittel 14, som gjelder for utslipp av avløpsvann fra større tettbebyggelser. På bakgrunn av forurensningssituasjonen i Oslofjorden ble det i tillegg stilt krav om nitrogenfjerning før utslipp av avløpsvannet fra Fuglevik renseanlegg. Tillatelsen til Movar er gitt med hjemmel i forurensningsloven § 11 jf. § 14-4, og vilkårene i tillatelsen er gitt med hjemmel i § 16.

Statsforvalteren mottok én klage innen klagefristens utløp. Klagen er fremsatt av Movar.

Anmodning om utsatt iverksettelse av vedtaket

I den fremsatte klagen av 18. mars 2021 anmodet Movar om utsatt iverksettelse av vedtaket. Statsforvalteren avsto anmodningen om utsatt iverksettelse i brev av 19. april 2021. Movar har også rettet samme anmodning til Miljødirektoratet som klageinstans. Miljødirektoratet avsto anmodningen i brev av 7. juli 2021. Det innebærer at vedtakets innhold har virkning selv om dette er påklaget.

Ved vedtakelse av ny tillatelse i år den 25. februar 2021, medførte dette at vedtak om tillatelse av 8. februar 2018 med fremdriftsplan ble tilbaketrasket. Det innebærer også de tvangsmulker som var knyttet til fremdriftsplanen i vedtaket av 8. februar 2018 ikke lenger er gjeldende. Movar skal nå forholder seg til de fristene som er gitt i vedtaket av 25. februar 2021. Det er foreløpig ikke knyttet tvangsmulkt til de nye fristene. Vi har ikke ansett det nødvendig, fordi Movar har vist at arbeidet med nytt renseanlegg drives fremover. Likevel vil vi påpeke at virkemidlene i forurensningsregelverket ligger tilgjengelig dersom vi mener det er behov for å anvende disse for å sikre gjennomføringen og fremdriften av prosjektet med nytt anlegg.

Klagens innhold

Statsforvalteren vil kort redegjøre for anførselene i klagen. Vi viser for øvrig til klagen i sin helhet, særlig suppleringsklagen i brev av 29. juni 2021.

Klager mener utslippstillatelsen setter rensekrav som går vesentlig utover hva Movar har påregnet i tilknytning til sin virksomhet. Tillatelsen påklages fordi Movar mener det ikke er grunnlag for å kreve at Fuglevik renseanlegg skal gjennomføre nitrogenfjerning, med et rensekrav på 70 %. Klager anfører at vedtakets vilkår om nitrogenfjerning er ugyldig som følge av rettsanvendelsesfeil fordi nitrogenfjerning i en enkelttillatelse for Fuglevik renseanlegg er i strid med adgangen til å stille vilkår i forurensningsloven § 16, jf. § 11 femte ledd, og at vilkåret er uforholdsmessig tyngende. Det foreligger etter klagers syn fravær av en reell begrunnelse og vurdering av det miljømessige gevinsten av å innføre nitrogenfjerning på Fuglevik. Etter klagers syn utgjør en mangelfull begrunnelse i seg selv en saksbehandlingsfeil som medfører at vilkåret er ugyldig.

Videre påklages vilkår om maksimale utslipp. Klager anfører at kravet ikke samsvarer med forurensningsforskriftens regulering, og heller ikke er formålstjenlig. På denne bakgrunn anføres det at vilkårene er basert på uriktig faktisk og rettslig grunnlag, og som følge av dette er ugyldig.



Statsforvalterens kompetanse

I henhold til rundskriv T-3/12 punkt 3.1 er Statsforvalteren rett forurensningsmyndighet for saker som omhandler forurensning fra kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser. Miljødirektoratet er klageinstans for vedtak som Statsforvalteren treffer i medhold av forurensningsloven, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd jf. forurensningsloven § 81.

Det følger av forvaltningsloven § 33 annet ledd at vi skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Statsforvalteren kan oppheve eller endre vedtaket dersom vi finner klagen begrunnet, eller oversende klagen til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Klagerett og klagefrist

Statsforvalterens vedtak om tillatelse av 25. februar 2021. er et enkeltvedtak som kan påklages i henhold til forvaltningsloven § 28, jf. § 2 første ledd bokstav b. Den som er «part» i saken har klagerett. Part i saken er den «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e.

Vedtaket retter seg mot Movar. Movar er part i saken og har klagerett. Klagen ble først fremsatt 18. mars 2021, og er rettidig fremsatt.

Vilkår for å ta klagen til behandling er oppfylt.

Statsforvalterens vurdering

Generelt

Tillatelsen gitt til Movar for Fuglevik renseanlegg har utgangspunkt i den nye nasjonale malen for utslippstillatelser på avløpsområdet regulert etter forurensningsforskriften kapittel 14. Malen er utarbeidet av Miljødirektoratet i samarbeid med flere Statsforvaltere. Utgangspunktet for vilkår og krav på avløpsområdet er regulert ved forurensningsforskriften kapittel 11 og 14. Forurensningsforskriften kapittel 14 utgjør minstekrav fastsatt etter EUs avløpsdirektiv. Statsforvalteren skal vurdere strengere vilkår der det er nødvendig, dette gjelder også for utslippskrav. Dette følger av forskriften, men også av forurensningsregelverket for øvrig. Nødvendigheten og behovet av strengere krav vil naturligvis være knyttet til en forholdsmessighetsvurdering, hvor kost/nytte vil være et viktig premiss for de krav som bli stilt. I tillegg til forurensningsforskriften setter både vannforskriften og naturmangfoldloven rammer i forbindelser med utslippstillatelse gitt på avløpsområdet. Formålet med krav generelt er å motvirke forurensning som kan oppstå i forbindelse med avløpsvirksomheten, jf. forurensningsloven § 1 og lovens formål. Formålet med utslippskravene er å motvirke eutrofiering, og sikre at vannforskriftens mål kan overholdes, jf. vannforskriften § 4. Det vil normalt være resipientenes tåleevne som er styrende for de utslippsvilkår som blir stilt i tillatelser gitt på avløpsområdet.

I tillegg er vedtaket og tillatelsen vurdert etter naturmangfoldlovens prinsipper, gitt i lovens §§ 8-12.

Klager anfører at Statsforvalteren ikke har hatt hjemmel til å vedta et krav om nitrogenfjerning. Dette er vi ikke enig i. I det følgende vil vi presisere flere hjemmelsgrunnlag i forurensningsregelverket som vi mener gir hjemmel til å vedta krav om nitrogenfjerning. Hjemmelsgrunnlagene knytter seg til vår forståelse av forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 pkt. 1.1. bokstav a og forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 pkt. 1.3 med forståelse av tettbebyggelsesbegrepet samt den generelle adgangen til å stille vilkår i tillatelser gitt i forurensningsloven § 16. Uavhengig av



de ulike hjemmelsgrunnlagene så er det regionale miljømessige vurderinger knyttet til Oslofjorden som er lagt til grunn for kravet. Videre vil vi også knytte merknader til rapporten som ble utgitt av NIVA og Havforskningsinstituttet 17. juni i år, som ble publisert i etterkant av vårt vedtak. Avslutningsvis kommenteres anførsel knyttet til manglende varsling av kravet om nitrogenfjerning, og anførsel knyttet til manglende hjemmel for å stille krav til maksimale utslipp.

Krav til nitrogenfjerning på bakgrunn av områdeinndeling i forurensningsforskriften kapittel 11

Da forurensningsforskriften ble gitt, på bakgrunn av EUs avløpsdirektiv, ble det forhåndsbestemt hvilke tettbebyggelser som skulle ha nitrogenfjerningskrav. De forhåndsbestemte tettbebyggelsene var Nordre Follo, Oslo, Jessheim og Lillehammer. Tettbebyggelse Moss var på tidspunktet forskriften ble gitt ikke en av de angitte tettbebyggelsene med krav om nitrogenfjerning ut ifra forskriften. Vi legger også til grunn at Moss tettbebyggelse heller ikke på det tidspunktet var tilknyttet en av de opplistede tettbebyggelsene med nitrogenfjerningskrav.

En forutsetning i forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1, og for inndelingen av hva som anses som følsomme områder, var at denne inndelingen skulle revideres av statlig forurensningsmyndighet. Dette gjelder også de ulike tettbebyggelser som var gitt nitrogenfjerningskrav. Plikten til å identifisere og jevnlig revidere en liste over følsomme og mindre følsomme områder følger av EUs avløpsdirektiv. I kommentarene til forurensningsforskriften kapittel 11 står det at hensikten med kommende revideringer først og fremst å:

- «1) vurdere en eventuell omregistrering av normale, følsomme og mindre følsomme områder og*
- 2) vurdere hvorvidt det er behov for nitrogenfjerning i et område som er følsomt.»*

Oslofjorden er en del av det følsomme området, men uten at det var gitt krav om nitrogenfjerning til alle tettbebyggelser med utslipp til fjorden. Likevel følger det av forurensningsforskriften vedlegg 1, pkt. 1.1 *Kriterier for utarbeiding/revidering av liste over følsomme og mindre følsomme områder* bokstav A *Følsomme områder* første ledd, bokstav a pkt. ii) at sjøområder med dårlig utskiftning som mottar store mengder næringsstoffer *skal* vurderes for ytterligere rensing. Når det gjelder utslipp fra omfattende tettbebyggelse så *skal* fosfor og/eller nitrogen fjernes med mindre det påvises at fjerning ikke vil ha noen innvirkning på eutrofieringen. Slik forurensningsforskriften kapittel 11 er lagt opp så ligger det i utgangspunktet til statlig forurensningsmyndighet med myndighet til å endre forskriften, å revidere den inndelingen som er gjort, og som på sin måte forplikter hvilke tettbebyggelser som har nitrogenfjerningskrav med utgangspunkt i forskriften. Denne revideringen har ikke funnet sted. Basert på regionale vurderinger har Statsforvalteren likevel vurdert at alle utslipp til Oslofjorden må vurderes for nitrogenfjerning, i tillegg til fosforfjerning, der det kan påvises at fjerning vil ha en innvirkning på eutrofieringen og utslippet samtidig kommer fra en omfattende tettbebyggelse. Den regionale vurderingen fremgår av vårt vedtak både innledningsvis under vår vurdering samt under vurderingen knyttet til vilkår for utslipp til vann.

Statsforvalteren mener at forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 pkt. 1.1. i seg selv gir hjemmelsgrunnlag for at et nitrogenfjerningskrav skal gjelde for alle utslipp til følsomt område der utslippet går til vannforekomst som er registrert innenfor følsomt område, der utslippet kommer fra omfattende tettbebyggelse og hvor fjerning av nitrogen vil kunne ha en innvirkning på eutrofiering. Dette til tross for at inndelingen og listen over tettbebyggelser med krav ikke har blitt revidert.

Krav om nitrogenfjerning på bakgrunn av forståelse av tettbebyggelsesbegrepet

I tillegg til det som følger av forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1, så har Statsforvalteren lagt til grunn at utslippet fra Fuglevik renseanlegg i dag er å anse som en del av utslippet til



tettbebyggelse Oslo. Tettbebyggelse Oslo har nitrogenfjerningskrav, jf. forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 pkt. 1.3. Dette, i tillegg til regionale vurderinger av resipienten, var det vi la til grunn som hjemmel for å vedta krav om nitrogenfjerning for Fuglevik renseanlegg. Det vises til vedtaket og våre vurderinger under vilkår for utslipp til vann og under overskriften tettbebyggelse og resipient.

Klager anfører at denne forståelsen av tettbebyggelsesbegrepet er feil, og at det er feil å legge å legge vekt på vedtatte reguleringsplaner når vi vurderer tettbebyggelse. Vi vil presisere at vår forståelse av at Moss er en del av tettbebyggelse Oslo knytter seg til tettbebyggelsesbegrepet i forurensningsforskriften § 11-3 bokstav m. Forurensningsforskriften § 14-1 gjelder for utslipp av kommunalt avløpsvann fra *tettbebyggelse* med samlet utslipp. Dette innebærer at det ikke er utslippet fra hvert enkelt avløpsanlegg/renseanlegg som avgjør om utslippet er omfattet av forurensningsforskriften kapittel 14, men at det er samlet utslipp i en tettbebyggelse som er avgjørende. Tettbebyggelse er definert i forurensningsforskriften § 11-3 bokstav m, hvor det følger at en tettbebyggelse avgrenses geografisk ved avstand mellom hus/husklynger/bygninger. I tillegg avgrenses en tettbebyggelse ved overføringsledninger. En tettbebyggelse er uavhengig av kommune og fylkesgrenser.

Når vi har lagt til grunn av Moss tettbebyggelse er en del av tettbebyggelsen Oslo, så skyldes dette fortetting samt anleggelse av diverse overføringsledninger mellom tettbebyggelsene. Basert på definisjonen av tettbebyggelse i forurensningsforskriften § 11-3 bokstav m, med avgrensning etter geografi og overføringsledninger, så strekker nå Oslo tettbebyggelse seg fra Drammen (Nedre Eiker) og helt til Lillestrøm og Moss. Når det allerede er gitt krav om nitrogenfjerning til tettbebyggelse Oslo, og denne tettbebyggelsen har utviklet seg, så vil dette medføre at nye utslipp innenfor tettbebyggelse Oslo (fra Drammen til Lillestrøm og Moss) må kunne forvente at det vil gjøres en vurdering av behovet for nitrogenfjerning, på bakgrunn av det som er fastsatt i forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 pkt. 1.3.

Tettbebyggelsens utbredelse skal ifølge Miljødirektoratet sine kommentarer til forurensningsforskriften kapittel 11 gjøres ved beregning av pe, som er avgjørende for myndighet og krav. Videre står det i kommentarene at beregning av pe er en engangsforeteelse og bør gjøres med et perspektiv på minst ti år. I sammenheng med søknadsprosessen for et avløpsanlegg er det vesentlig å se på hvilke planer en kommune har for utbygging og fortetting, og derav økt tilknytning til avløpsanlegget. I noen tilfeller vil et perspektiv på ti år være for kort, dersom det er forventet mye vekst i et spesifikt område som vil påvirke avløpsinfrastrukturen i betydelig grad. I tillegg er det avgjørende at avløpsanlegg er kostbare investeringer, som skal finansieres over selvkostprinsippet, og det er dermed relevant å ha en lengere fremtidsperspektiv enn ti år. Vedtatte reguleringsplaner vil gi en indikasjon på fremtidsbehovet for kritisk infrastruktur, herunder avløp. Det er dette vi har lagt til grunn når vi har vurdert Fuglevik renseanlegg sitt utslipp innenfor tettbebyggelse Oslo.

Fordi tettbebyggelsen Oslo nå har svært stor utstrekning, så er det ansett som mer hensiktsmessig å regulere avløpsutslipp innenfor hver enkelt kommune, men hvor utgangspunktet for kravene som stilles til den totale tettbebyggelsen skal harmoniseres. Harmoniseringen består da blant annet i å gi krav om nitrogenfjerning på bakgrunn av at utslippet er innenfor tettbebyggelsen med utslipp til følsomt område.

Krav om nitrogenfjerning med bakgrunn i resipientens miljøtilstand og regionale vurderinger

Klager anfører at det av vårt vedtak ikke foreligger en reell begrunnelse og vurdering knyttet til behovet for nitrogenfjerning, herunder den miljømessige gevinsten av å innføre nitrogenfjerning på Fuglevik renseanlegg.



Vi har allerede vist til at vi mener at krav om nitrogenfjerning har hjemmel i forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 pkt. 1.1 og i tillegg i pkt. 1.3 knyttet til forståelsen av tettbebyggelsesbegrepet. Likevel vil vi presisere at hjemmel utover dette også ligger i forurensningsloven og dens struktur. Forurensningsforskriften kapittel 14 utgjør minstekrav, og forurensningsmyndigheten kan og skal vurdere strengere krav enn minstekravene der dette er nødvendig. En forutsetning for alle krav som stilles er at kravet er forholdsmessig. Vi mener kravet var forholdsmessig da det ble vedtatt, og vi viser til vurderingene våre gjort i vedtaket under overskriften vilkår for utslipp til vann. I tillegg ble forholdsmessigheten ytterligere styrket ved NIVA og Havforskningsinstituttet sin rapport fra 17. juni 2021.

Spørsmålet om behovet for nitrogenfjerning har vært diskutert i lang tid. Det er særnorsk, sammenlignet med resten av EU, at det ikke stilles krav om nitrogenfjerning til utslipp av rensset avløpsvann. Våre naboland, Sverige og Danmark, hatt krav om nitrogenfjerning i en årrekke på bakgrunn av de krav som er stilt i EU. Avløpssektoren med utslipp til Oslofjorden har blitt skånet for strenge rensekrav for nitrogen fordi det har vært usikkerhet knyttet til kilden av nitrogenet som tilføres Oslofjorden. Det har vært en kraftig økning av tilført nitrogen i Ytre Oslofjord de siste 30 årene, og en femdobling på 150 år ifølge Miljødirektoratet. Når tilstanden i Oslofjorden nå har vist seg å være mer kritisk enn det som først var antatt, og at tilstanden skyldes lokale utslipp og ikke tilførsel utenfra med kyststrømmen, så er det sentralt at forurensningsmyndigheten setter krav som bidrar til å sørge for at tilstanden som et minimum ikke forverres.

Det er allerede gitt krav om nitrogenfjerning ved enkelte anlegg i Oslo og Viken, blant annet til Bekkelaget rensesanlegg, Nedre Romerriktet avløpsanlegg, VEAS, Gardermoen rensesanlegg og Nordre Follo rensesanlegg. Disse anleggene har krav om nitrogenfjerning basert på det forskriftfestede kravet i forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 pkt.1.3 og Nordsjøavtalen.

Det er ikke kun forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 som bestemmer hvilke utslipp som skal ha krav til nitrogenfjerning. Som forurensningsmyndighet for utslipp fra avløp er Statsforvalteren gitt myndighet til å vurdere om tillatelse skal gis, og på hvilke vilkår, jf. forurensningsloven § 11. Det følger videre av bestemmelsen femte ledd at forurensningsmyndigheten skal legge vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper tiltaket for øvrig vil medføre. Avløp representerer et spesielt område innenfor forurensningsregelverket i det kommunen er forpliktet til å ha en avløpstjeneste. Med denne forplikten så er vi også nødt til å akseptere et utslipp fra tettbebyggelsen. Likevel er det ikke gitt at alle tilfeller vil få lik vurdering og fastsettelse av krav, det er ulike faktorer som vil ha betydning i denne sammenheng.

Forurensningslovens formål, gitt gjennom § 1, er å verne det ytre miljø mot forurensning og redusere eksisterende forurensning. Formålet taler for at Statsforvalteren skal kunne sette ytterligere vilkår, også krav til nitrogenfjerning, utover listen som fremgår av forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 pkt. 1.3, og utover de minstekrav som følger av forurensningsforskriften kapittel 14. Videre står det i forurensningsloven § 1 at formålet med loven å sikre en forsvarlig miljøkvalitet slik at forurensning ikke skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Dette formålet står svært sentralt når vi nå vurderer nitrogenfjerningskrav for flere anlegg med utslipp til Oslofjorden.

Kravet i vannforskriften § 4 legger også føringer når forurensningsmyndigheten skal vurdere utslipp fra rensset avløpsvann. Da vi fattet vårt vedtak hadde vi kunnskap om at deler av Oslofjorden har dårlig eller svært dårlig økologisk tilstand, og er langt unna målene gitt i vannforskriften.



Utfordringene med den økologiske tilstanden er sammensatt, og kilden til det økte nivået har vært uklar. Dette tilsier at krav til drift av avløpssektoren må skjerpes.

I tillegg tilsier prinsippene i naturmangfoldloven at det skal legges vekt på føre-var (§ 9) og samlet belastning (§ 10), som vi også har lagt til grunn i vårt vedtak. Prinsippene slår fast at den enkelte påvirkning ikke skal vurderes isolert, men på bakgrunn av den miljøbelastning som allerede er skjedd gjennom andre påvirkninger, og utsiktene til ytterligere påvirkning fremover. Dette har særlig betydning dersom miljøbelastningen er ved en kritisk grense hvor selv en liten øking i belastning vil ha stor effekt på økosystemet. Det vil videre bidra til å motvirke at naturverdiene gradvis forringes som følge av en utvikling hvor hvert enkelt inngrep isolert sett blir ansett som for lite til å bli stanset. Det er klart at et krav til nitrogenfjerning ved Fuglevik renseanlegg alene ikke vil fjerne eller løse problemene med nitrogen i Ytre Oslofjord, men dette, sammen med andre tiltak, vil likevel være et viktig steg på veien for å utbedre problemet ved kilden.

At Fuglevik renseanlegg er det første anlegget med utslipp til Ytre Oslofjord som har fått krav om nitrogenfjerning, er i utgangspunktet tilfeldig. Tilfeldigheten skyldes at Statsforvalteren i Oslo og Viken har ikke gitt andre tillatelser til utslipp i Ytre Oslofjord eller resipienter som renner ut i Ytre Oslofjord de siste årene. Bakgrunnen for dette var en instruksjon av Miljødirektoratet med å avvente å gi nye tillatelser på avløpsområdet inntil den nye malen for utslippstillatelser var ferdigstilt. Utslippstillatelser skal ha en relativ lang levealder, og det ville vært lite hensiktsmessig å gi mange nye tillatelser på avløpsområdet som på bakgrunn av endret mal, og eventuelt nye føringer, ville måtte endres innen kort tid. Likevel har Statsforvalteren i Oslo og Viken vært tydelige på at nitrogenfjerning vil bli vurdert for alle anlegg innenfor vår region, selv for de anlegg hvor dette ikke direkte følger av forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 pkt. 1.3. Det er nettopp fordi det er vårt ansvar som forurensningsmyndighet å påse at det ikke tillates ytterligere forurensning utover resipienten kan tåle, og samtidig bidra til å sikre at mål etter vannforskriften § 4 kan nås.

Vi er klar over at andre embeter med utslipp til Ytre Oslofjord ikke har stilt krav om nitrogenfjerning. Men dette kan likevel ikke brukes som et argument for at vi som forurensningsmyndighet ikke kan, og skal, vurdere behovet på selvstendig grunnlag. Dette innebærer at vi også kan komme til en annen konklusjon i våre vedtak. I etterkant av offentliggjøringen av rapporten fra NIVA og Havforskningsinstituttet er vi kjent med at Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, med flere avløpsanlegg med utslipp til Ytre Oslofjord, har sendt brev til aktuelle kommuner med en vurdering knyttet til nitrogenfjerning.

Forurensningsloven § 18 om endring og omgjøring av tillatelse vil kunne anvendes i tilfellene der skaden eller ulempen ved forurensningen blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelsen ble gitt. Etter vår vurdering vil de konkrete funn og konklusjoner som fremgår av NIVA sin rapport kunne være et grunnlag for å endre allerede gitte tillatelser.

I vårt vedtak har vi blant annet henvist til Miljødirektoratet sitt forslag til helhetlig plan for Oslofjorden, som ble publisert i 2019. I planen står det å redusere utslipp fra kommunalt avløp og spredt bebyggelse øverst på listen over de fem innsatsområdene for å endre miljøtilstanden i Oslofjorden.

Den 17. juni i år offentliggjorde NIVA rapporten *Utredning av behovet for å redusere tilførselene av nitrogen til Ytre Oslofjord*. Rapporten er en grundig analyse av betydningen av nitrogentilførseler til fjorden som kilde til eutrofiering og behovene for reduksjon av nitrogentilførselene. Med rapporten har vi fått et tydeligere bilde på situasjonen i Oslofjorden, og ser at det er behov for å iverksette tiltak



for å bedre forholdene. Vi mener rapporten ytterligere underbygger kravet om nitrogenfjerning for utslipp av rensset avløpsvann til Ytre Oslofjord.

I rapporten kommer det fram at Ytre Oslofjord har betydelige utfordringer blant annet med overgjødning og at det er en negativ trend også i de åpne områdene av fjorden. Årsaken til dette er sammensatt, men utslippet av næringsalter fra ulike kilder blir trukket fram som den største påvirkningen. De største antropogene kildene er jordbruk og avløp.

Tilstanden og belastningene varierer mellom ulike delområder, og enkelte områder peker seg ut som spesielt alvorlige problemområder. Likevel påpeker rapporten at tilførslene av nitrogen må betraktes som et regionalt problem og at det generelle nivået av nitrogen i fjorden må reduseres. Utslippspunktet til Fuglevik renseanlegg ligger i delområde 9, Moss-Larkollen. Dette er et av områdene hvor de lokale forholdene er relativt gode, men det er viktig å legge merke til at Fuglevik renseanlegg bidrar med nesten 90 % av de samlede tilførslene av nitrogen til delområde 9, Moss-Larkollen.

Rapporten konkluderer blant annet med:

«Det er med andre ord vanskelig å nøyaktig kvantifisere positive effekter av redusert tilførsel av nitrogen til Ytre Oslofjord, men kvalitativt kan vi konkludere basert på en rekke forhold som er nevnt i dette kapitlet, at redusert tilførsel av nitrogen vil ha en positiv effekt på økosystemet. Vi anbefaler at det settes i gang tiltak så raskt som mulig, for å snu den negative effekten vi ser i store deler av fjorden.»

Vi mener rapporten gir oss ytterlige støtte for å betrakte hele Oslofjorden som resipient for utslippet fra Fuglevik renseanlegg, ikke bare nærområdet til utslippspunktet.

På denne bakgrunn mener vi at vi på vedtakstidspunktet hadde grunnlag for å sette krav om nitrogenfjerning i tillatelse gitt til Fuglevik renseanlegg med hjemmel i forurensningsloven § 16. Grunnlaget har blitt ytterligere støttet av den utgitte rapporten fra NIVA, som tydelig sier noe om kilden til den økte nitrogentilførselen til Oslofjorden og behovet for tiltak. De regionale vurderinger gjort knyttet til tilstand i Oslofjorden har vært styrende for kravet om nitrogenfjerning, og som vi mener at kan stilles med hjemmel i forurensningsloven § 16.

Anførsel om manglende varsling av krav til nitrogenfjerning

Klager anfører at kravet var uventet og ikke har vært signalisert i søknadsprosessen. Først og fremst vil vi presisere at det er ikke noe forutsetning at den som søker om tillatelse får tydelig signal om hvilke krav som vil bli stilt før endelig søknad er til behandling. Utgangspunktet, og minstekravene, er gitt i forurensningsforskriften kapittel 14. I mange tilfeller blir det gitt andre og strengere krav enn de som er omsøkt, som følge av faglige vurderinger gjort av Statsforvalteren som forurensningsmyndighet. Vi vil også påpeke at det er forurenser sitt ansvar å ha oversikt over hvilke forurensninger virksomheten bidrar med, og samtidig sette i verk tiltak for å motvirke disse.

Vedtaket og tillatelsen ble i tillegg forelagt Movar til uttalelse før den ble vedtatt. Som det også presiseres i vedtaket så har også Movar lagt til grunn at et krav om nitrogenfjerning vil komme. Dette er tydelig da de allerede ved søknaden beskriver at de har satt av arealer til et nitrogenfjerningstrinn, og at det skal velges en prosessløsning som vil fungere med nitrogenfjerning.



Utover dette vil vi presisere at prosessen med å følge opp Fuglevik renseanlegg har vært krevende og pågått over flere år. Fuglevik renseanlegg er allerede godt på overtid hva gjelder de minstekrav som følger av forurensningsforskriften. Dette mener vi også taler mot å utsette kravet til nitrogenfjerning ytterligere.

I møter med Movar underveis i prosessen for bygging av nytt anlegg og søknad om ny tillatelse har Statsforvalteren hele tiden vært tydelige på at det er det faktiske utslippet og resipientens tåleevne, som vil være avgjørende for krav som i fremtiden vil bli stilt. Samtidig har det blitt påpekt at det kan komme nye og strengere krav både basert på ny kunnskap og endringer av regelverket i EU.

Statsforvalteren, da Fylkesmannen i Østfold, har i tidligere møter informert Movar om at kravet om nitrogenfjerning i utgangspunktet var avhengig av den områdeinndelingen som er gjort i forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1. I henhold til gjeldende inndelingen ligger utslipp fra Fuglevik til det som karakteriseres som følsomt område. Endring av områdeinndelingen har ikke funnet sted til tross for at Ytre Oslofjord er hardt belastet med nitrogen, med fare for eutrofiering.

Krav til nitrogenfjerning har siden forurensningsforskriften kapittel 14 ble vedtatt vært et tema, men uten at det har blitt uttalt som et absolutt krav i den foreløpige saksbehandlingen gjennom møter og brev. Det er heller ikke naturlig at slike krav signaliseres direkte til den ansvarlige gjennom brev og møter. Slik vi også har beskrevet i vårt vedtak, så ble krav om nitrogenfjerning generelt omtalt i vårt brev av 18. desember 2019 med denne formuleringen:

«For utslipp i kystnære områder vil det være aktuelt å vurdere krav til nitrogenfjerning»

I den grad vi kan og skal signalisere og antyde krav, så mener vi at det er gjort. Uavhengig av varsling eller ikke, så mener vi likevel at det er resipientens tilstand og den kunnskap knyttet til denne, som skal legges til grunn når krav stilles.

Tilstanden i Ytre Oslofjord, forurensningsloven og dens formål, vurdering knyttet til samlet belastning, kunnskapsgrunnlaget, føre-var prinsippet og mål i vannforskriften tilsier alle at kravet om nitrogenfjerning må innføres for utslipp av avløpsvann til Oslofjorden.

Vi kan ikke se at vår vurdering og vårt vedtak av 25. februar 2021 mht. nitrogenfjerning lider av hverken rettsanvendelsesfeil eller saksbehandlingsfeil. Vilkåret om nitrogenfjerning har hjemmel både i forurensningsforskriften og i forurensningsloven, kravet er forholdsmessig og det er vurdert i henhold til de rammer som skal vurderes når vedtak om utslippstillatelse fattes av forurensningsmyndigheten.

Klage på vilkår om maksimale utslipp

I tillatelsen er det i tillegg til prosentvise renskrav også stilt krav til maksimale utslipp (målt i kg), for både fosfor, organisk stoff (BOF og KOF) og nitrogen. Kravet er satt inn for å unngå usikkerhet knyttet til mengde utslipp frem år 2056. Dette har begrunnelse i at det er selve mengden av stoffet som har betydning for resipienten og dens tåleevne, ikke hvilken prosentvis rensing avløpsvannet har. Den prosentvise rensgraden vil avhenge av avløpsvannets karakter, og vi mener derfor det som et tillegg må være krav til de totale utslippene. På denne måten har man bedre oversikt over hva en resipient kan tåle ut ifra hvilken tilstand resipienten for utslippet har. Kravet er satt inn for å sikre en kontroll over utslippet til resipienten i forhold til hva som er planlagt og estimert. Tallene for de maksimale utslippene er basert på Movar sine egne tall og er forutsatt maksimal utbygging.



Hjemmel for dette kravet er forurensningsloven § 16. På samme måte som for nitrogenfjerningskravet er vi av den oppfatning av at forurensningsforskriften kapittel 14 oppstiller minstekrav. Forurensningsforskriften legger likevel ikke begrensinger knyttet til ytterligere vilkår som kan stilles, der disse anses som hensiktsmessige og forholdsmessige, i henhold til forurensningsloven § 16. Forurensningslovens formål gitt i § 1 er igjen relevant, og kravet skal sikre å verne det ytre miljøet mot forurensning samt redusere eksisterende forurensning. I tillegg skal kravet sikre forsvarlig miljøkvalitet slik at forurensning fra avløpsvannet ikke skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Ettersom kravet er stilt på bakgrunn av tall fra Movar, og basert på forutsatt maksimal utbygging, så kan vi ikke se at dette skal være problematisk. I tillegg vil endrede forhold kunne medføre at kravene vil kunne endres. Forutsetningen er da at Movar søker om endrede krav for maksimale utslipp, og samtidig gjør løpende vurderinger knyttet til utslipp fra Fuglevik renseanlegg og resipientens tåleevne.

En nøye og streng overvåking av mengden i utslippet er nødvendig. Statsforvalteren mener derfor at vilkåret har hjemmel, er forholdsmessig, og skal opprettholdes.

Konklusjon

Statsforvalteren finner ikke at klagen gir grunnlag for å endre vårt vedtak av 25. februar 2021 om tillatelse gitt til MOVAR IKS for Fuglevik renseanlegg, herunder krav til nitrogenfjerning og maksimale utslipp. Klagen oversendes derfor til endelig behandling hos Miljødirektoratet.

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth
avdelingsdirektør
Klima- og miljøvernavdelingen

Hilde Sundt Skålevåg
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Vedlegg 1 - Klage fra MOVAR IKS av 18. mars 2021
- 2 Vedlegg 2 - Supplering til klage fra MOVAR IKS av 29. juni 2021
- 3 Vedlegg 3 - Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt vedtak om tillatelse av 25. februar 2021
- 4 Vedlegg 4 - Vedtak om endret tillatelse med fremdriftsplan av 8. februar 2018

Kopi til:

Advokat Martin Helleland Johannessen
MOVAR IKS

Tykkemyr 2 1597 MOSS