

Likelydende iht. adresseliste

Oslo, 20.06.2022

Deres ref.:
512360

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/11014

Saksbehandler:
Torstein Finnesand

Vedtak i klagesak om krav til nitrogenfjerning ved Fuglevik renseanlegg, Moss kommune

Miljødirektoratet viser til klage 18.3.2021 og suppleringsklage 29.6.2021 fra MOVAR IKS ved Advokatfirmaet Føyen AS (heretter Føyen) på Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt vedtak 25.2.2021. Statsforvalteren oversendte 20.9.2021 klagen til oss. Vi viser også til informasjon mottatt i ettertid, den er nevnt i vår gjennomgang av saken.

Anmodningen om utsatt iverksettelse av vedtaket ble avslått av oss i brev av 7.7.2021.

1. Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Statsforvalterens vedtak om at MOVAR IKS (heretter MOVAR) må fjerne minst 70 % av nitrogenet i avløpsvannet fra Fuglevik renseanlegg. Vi opphever kravene i tillatelsens kapittel 3.2.2 om maksimalt årlig utslipp av organisk stoff målt som BOF₅ og KOF og av fosfor og nitrogen.

Vedtaket er fattet etter forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Vedtaket er endelig. Dere kan ikke klage på det, jf forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Vi ber Statsforvalteren om å endre tillatelsen i tråd med vårt vedtak.

2. Kort om bakgrunnen for saken

MOVAR søkte 26.2.2020 om en ny tillatelse etter forurensningsloven til utslipp av kommunalt avløpsvann fra Fuglevik renseanlegg. Hensikten var bl.a. å legge til rette for å ta imot avløpsvannet fra Kambo renseanlegg som per i dag blir ført til Mossesundet, fremtidig vekst i området og å etterkomme sekundærrensekravet som ble gitt i Statsforvalterens tillatelse av 28.2.2008.

Statsforvalteren presenterte på et møte 9.11.2020 et utkast til en ny tillatelse for MOVAR, med krav til bl.a. 70 % nitrogenfjerning og grenser for årlige utslipp av fosfor, nitrogen, BOF₅ og KOF. MOVAR ga tilbakemelding på utkastet 15.12.2020, der disse rapportene var vedlagt:

- PN 28 *Vurdering av vannkvalitet og utslipp av nitrogen til resipient* (14.12.2020, COWI)
- PN 27 *Konsekvensvurdering nitrogenfjerning – klima og økonomi* (15.12.2020, COWI)

Statsforvalteren vedtok 25.2.2021 en ny tillatelse for Fuglevik, hvor de opprettholdt rensekravene beskrevet i utkastet. Vedtaket ble hjemlet i forurensningsloven § 11, jfr. §§ 16, 22 og 40, samt forurensningsforskriften § 14-4.

Vedtaket ble påklaget av MOVAR ved Føyen 18.3.2021. Etter avtale med Statsforvalteren supplerte de klagen 29.6.2021, der bl.a. følgende rapport var vedlagt:

- *Recipientundersøkning, bottenfauna: Fuglevik 2021* (analyserapport 22.6.2021, Pelagia Nature & Environment)

Klager viser også til følgende rapport:

- *Utredning av behovet for å redusere tilførslene av nitrogen til Ytre Oslofjord* (7639-2021, 10.6.2021, NIVA og HI), heretter kalt nitrogenrapporten.

NIVA har i ettertid oppdatert nitrogenrapporten med en ny versjon (7723-2022, 7.3.2022).

Klagers argumenter

MOVAR klager på to forhold, kravet om 70 % nitrogenfjerning og de fire maks grensene for årlig utslipp. Begge er i kapittel 3.2.2 i tillatelsen.

Klager mener at nitrogenfjerningskravet er uforholdsmessig tyngende, og sier bl.a:

- Nitrogenrapporten avdekket ikke negative miljøeffekter i området Moss-Larkollen (der utslippet fra Fuglevik blir ført), området anses av NIVA å ikke være et problemområde. Undersøkelser initiert av klager i nærområdet til utslippet viser god tilstand for de økologiske kvalitetselementene.
- Kun 0,6 % av nitrogenutslippet til Ytre Oslofjord har sin årsak i utslipp fra Fuglevik.
- Utslippet vil ikke bli tilført overflatelaget, men innlagres under den fotiske sonen, særlig dersom det får en diffusor og føres til 60 meters dyp i stedet for 50. Det er altså en mindre skadelig miljøkategori enn tilførsler fra vassdragene.
- Nitrogenrapporten peker på at det er de store tilførslene som må reduseres, som f.eks. fra Glomma.
- Klager forventer at sekundærrensekravet vil redusere nitrogenutslippet med ca. 25 %. Den ekstra kostnaden som kravet på 70 % fører til, må derfor vurderes mot en økt renseeffekt på 45 %-poeng.
- Nitrogenfjerningskravet får store økonomiske konsekvenser for klager og eierkommunene. Beregninger viser at f.eks. investeringskostnadene blir langt større, fra ca. 400 mill. kr (sekundærrensing og fosforfjerning) til 700-1100 mill.

Videre mener klager at nitrogenfjerningskravet er ugyldig som følge av rettsanvendelsesfeil og saksbehandlingsfeil, og sier bl.a:

- At Statsforvalteren synes å legge til grunn at Moss og Oslo er å anse som samme tettbebyggelse, hvor forurensningsforskriften § 14-6 har et krav om 70 % nitrogenfjerning for avløpsvannet fra Oslo tettbebyggelse.
- At den mangelfulle begrunnelsen til Statsforvalteren i seg selv utgjør en saksbehandlingsfeil som medfører at nitrogenfjerningskravet er ugyldig.

Når det gjelder grensene for årlige utslipp i kapittel 3.2.2 i tillatelsen, påpeker klager at Statsforvalteren har omgjort søknadens estimater om årlige utslipp til krav, med den konsekvens at en høyere utslippsmengde vil være i strid med utslippstillatelsen. Klager sier at denne typen krav vanskeliggjør logistikk og drift av anlegget siden klager i liten grad kan påvirke mengde avløpsvann som kommer fra kommunenes avløpsnett. Klager mener dessuten at den typen krav ikke samsvarer med forskriftens bestemmelser og er heller ikke formålstjenlig, - og viser til at Statsforvalteren i Vestfold og Telemark ikke ga tilsvarende krav til Lillevik renseanlegg (vedtak 2.2.2021).

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren vurderte 29.9.21 klagers anførsler og konkluderte med at de ikke fant grunnlag for å endre tillatelsen. De har bl.a. beskrevet flere hjemmelsgrunnlag i forurensningsregelverket som de mener gir hjemmel til å vedta et krav om nitrogenfjerning:

- forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 pkt. 1.1. bokstav a (områdeinndelingen)
- forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 pkt. 1.3 (tettbebyggelsesbegrepet)
- den generelle adgangen til å stille vilkår i tillatelser gitt i forurensningsloven § 16

Supplerende informasjon fra klager

I brev av 4.10.2021 kommenterte Føyen oversendelsen fra Statsforvalteren, herunder hjemmelsgrunnlagene. De påpeker at Statsforvalteren ikke har brukt områdeinndelingen som hjemmelsgrunnlaget i den forutgående saksbehandlingen. De mener det er klart at kapittel 11 vedlegg 1 pkt. 1.1. bokstav a ikke gir hjemmel for å stille vilkår om nitrogenfjerning i denne saken.

I e-post 27.1.2022 oversendte Føyen en rapport om nylig utført resipientovervåking (PN38) og kostnadskonsekvenser av å bygge det nye Fuglevik renseanlegg (COWIs utregninger).

I e-post 9.2.2022 oversendte MOVAR en excelfil hvor de anslår økningen i kostnaden per husstand og innbygger for alternativene med og uten nitrogenfjerning, basert bl.a. på en investering på henholdsvis 0,5 og 1,0 milliarder kr. MOVAR estimerte en årlig merkostnad på i størrelsesorden 1900 kr uten mva per husstand, fordelt slik (grove anslag):

- 881 kr for å sanere Kambo og oppgradere til sekundærrensing (med fosforfjerning), og som vil fjerne rundt 24-25 % nitrogen.
- 1017 kr ekstra for å øke nitrogenfjerningen med 45 prosentpoeng.

Miljødirektoratet har også mottatt informasjon fra klager i e-post av

- 1.3.2022 (om nitrogenrapporten og at NIVA vil utarbeide en revidert versjon),
- 9.3.2022 (oppdatert rapportversjon om innlagring av avløpsvannet) og
- 1.4.2022 (rensing av rejektivann fra slambehandlingen).

Bakgrunnen for den siste e-post-tråden var at klager sier at det ved Fuglevik kan oppnås ca. 25 % nitrogenfjerning ved å oppgradere anlegget til å etterkomme sekundærrenserekravet. MOVAR sier:

"Uten separat rejektivannrensing forventer vi ca. 15 % rensegrad for Tot-N av total innkommende N. Med rejektivannrensing med f.eks. Anammox-prosess forventer vi ca. 25 % rensegrad for Tot-N av total innkommende N."

MOVAR estimerer investeringskostnaden til å være 20-25 mill kr.

3. Miljødirektoratets vurdering

Klager har rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28. Klagen er fremsatt innen utløpet av klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29.

Klagen gjelder tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven. Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkår, skal den legge vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre, jf. forurensningsloven § 11. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved avgjørelsen. Forurensningsmyndigheten skal også vurdere om kravene i vannforskriften er til hinder for at det kan gis tillatelse.

Vi vurderer at det er klage som gjelder kravet om 70 % nitrogenfjerning og de fire maksgrensene for årlig utslipp som er hovedklagepunkter for å avgjøre utfallet av saken i tillegg til klagers påstander om feil anvendelse av det rettslige grunnlaget og saksbehandlingsfeil. Vi redegjør nedenfor for våre vurderinger av dette.

Det rettslige grunnlaget

Hjemmelsgrunnlaget

Den store befolkningstilveksten som forventes innenfor tettbebyggelsen de nærmeste tiårene og saneringen av Kambo avløpsanlegg fører til en vesentlig økning i belastningen til Fuglevik rensanlegg og dermed behov for en vesentlig utvidelse og ombygging. Dette utløser krav om ny søknad etter forurensningsloven § 11 jf. forurensningsforskriften § 14-4. Statsforvalteren har hjemlet vedtaket i §§ 11, 16 og 18, som er riktig rettslig grunnlag.

Kriteriene for å dele inn resipienter i områder etter forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 pkt. 1.1 er ikke en del av hjemmelen for vedtaket, slik også klager påpeker. Det er imidlertid ikke feil at Statsforvalteren i vurderingene i vedtaket har lagt vekt på de hensynene som fremgår i kriteriene i pkt. 1.1 A, a ii.

Tettbebyggelsesdefinisjonen

Forurensningsforskriften kapittel 13 og 14 er innrettet slik at tettbebyggelsens geografiske utstrekning bestemmer hvilke avløpsanlegg som omfattes. Deretter bestemmer tettbebyggelsens potensielle utslippstørrelse (heretter omtalt som størrelse), sammen med områdeinndelingen og type vannforekomst, hvilke av forskriftens renserekrav som gjelder innenfor denne tettbebyggelsen. Imidlertid gjelder ikke dette for nitrogenutslipp, fordi § 14-6 tredje ledd avgrenser nitrogenfjerningskravet til avløpsanlegg som hadde et slikt krav per 1.7.2007. Hvis

f.eks. Oslo tettbebyggelse vokser sammen med en nærliggende tettbebyggelse som har et eget avløpsanlegg uten nitrogenfjerningskrav, vil et krav om nitrogenfjerning ved det andre anlegget først bli gjort gjeldende ved en forskriftsendring eller bli vurdert særskilt i forbindelse med en søknads- eller omgjøringsprosess av aktuelle tillatelser.

Vi har i denne saken ikke vurdert nærmere om tettbebyggelsene Oslo og Moss vil vokse sammen i de nærmeste 10-20 årene, da det ikke er av betydning for utfallet av klagesaken.

Saksbehandlingsfeil

Klager hevder at den mangelfulle begrunnelsen til Statsforvalteren i seg selv utgjør en saksbehandlingsfeil som medfører at nitrogenfjerningskravet er ugyldig.

Begrunnelsen til Statsforvalteren omfatter bl.a. resipientforholdene, koblingen til Oslo tettbebyggelse og kostnader forbundet med tiltaket. I oversendelsen til oss nevner Statsforvalteren områdeinndelingen og går nærmere inn på resipientforholdene i Oslofjorden. Vi mener det er resipientforholdene som er avgjørende i denne saken. Ettersom Statsforvalteren har lagt stor vekt på dette og vurdert effekten av krav om nitrogenfjerning opp mot kostnadene, kan vi ikke se at Statsforvalteren har gjort noen saksbehandlingsfeil som fører til at nitrogenfjerningskravet er ugyldig. I ettertid er det faglige grunnlaget blitt styrket gjennom nitrogenrapporten, noe Statsforvalteren påpekte i oversendelsen til oss. Det er det faglige grunnlaget på tidspunktet for klagesaken som er relevant i klagebehandlingen.

Statsforvalteren har i sin begrunnelse for vedtaket også vurdert utslippet fra renseanlegget i lys av naturmangfoldloven og vurdert forholdet til vannforskriften. Miljødirektoratet er enig i vurderingene, og i at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 og vannforskriften dermed er fulgt opp.

Nitrogenfjerningskravet

Forurensningsforskriften kapittel 14, som gjennomfører krav i EUs avløpsdirektiv, oppstiller standardkrav for alle utslipp større eller lik 50 pe fra tettbebyggelser med samlet utslipp større enn 2000 pe (ferskvann, elvemunning) eller større enn 10.000 pe (sjø). Utslippet fra Fuglevik renseanlegg faller innenfor virkeområde til forurensningsforskriften kap. 14. Statsforvalteren, som er forurensningsmyndighet, kan fastsette strengere krav enn krav i §§ 14-5 til 14-14 og andre krav. Eksempler på andre krav er krav relatert til strengere rensing, herunder fjerning av nitrogen, lukt, utslipp fra overløp, utslippssted, -anordning og -dyp. Når det fastsettes andre krav enn standardkravene i kap. 14 må disse vurderes i lys av forurensningsloven § 11 femte ledd hvor det kommer frem at det kan settes vilkår for å motvirke at forurensningen fører til skade eller ulempe i tillatelsen i medhold av forurensningsloven § 16.

Det fremgår av forarbeidene til forurensningsloven, Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) fra side 29 og utover, at det kan settes de vilkår som er aktuelle, videre fremgår det at

"Begrensningen ligger først og fremst i lovens formål. Det vil imidlertid ikke være adgang til å stille et hvilket som helst vilkår i enhver sak, bare de fremmer lovens formål og kan motvirke forurensninger. Her kommer inn den alminnelige forvaltningsrettslige regel om at det må være en viss forholdsmessighet mellom mål og midler inn. Selv om dette

prinsippet ikke setter noen stramme grenser, fører det likevel til at forurensningsmyndighetene må vurdere hvor mye det vil koste den enkelte å oppfylle vilkår mot hvor mye som vil bli vunnet ved vilkåret."

Den negative utviklingen i Ytre Oslofjord er trolig sammensatt, med flere samvirkende årsaker som nitrogen, fosfor, jordpartikler, organisk stoff, økt temperatur og overfiske. Nitrogenrapporten viser at tilførslene av nitrogen til Ytre Oslofjord hovedsakelig kommer fra jordbruk og avløp i Norge, og ikke med kyststrømmen fra andre land. Nitrogenrapporten konkluderer med at store deler av Oslofjorden har

" ... høye konsentrasjoner av nitrogen i vannmassene. I Frierfjorden, Tønsberg, Drammensfjorden, Mossesundet, Hvaler og Iddefjorden klassifiseres tilstanden til «moderat» eller dårlig for nitratnivået på sommeren, og det er ingen positiv trend i utviklingen. Det er en tydelig horisontal trend fra kildeområdet og ut mot nordlige deler av Skagerrak. I sentrale deler av fjorden, som i Breiangen som ser ut til å være på grensen mellom moderat og god økologisk tilstand, bør konsentrasjonen av nitrogen i vannmassene reduseres med minst 10 %, for å unngå at tilstanden havner permanent i klassen «moderat» eller dårligere."

Rapporten sier også at:

"Selv om det helt klart er geografiske forskjeller i den økologiske tilstanden i fjorden, og at enkelte områder peker seg ut som spesielt alvorlige problemområder, så må problematikken rundt tilførsel av nitrogen betraktes som et regionalt problem, og det generelle nivået av nitrogen i fjorden må reduseres."

Vi slipper ut for mye nitrogen i Ytre Oslofjord. Miljødirektoratet mener at kunnskapsgrunnlaget viser behovet for å redusere utslipp av nitrogen fra avløpsvann til Ytre Oslofjord som helhet, og at Ytre Oslofjord i denne sammenheng må ses på som én resipient. Nitrogenet fra Fuglevik vil over tid ikke vil bli værende i den vannforekomsten som Fuglevik slipper ut til, men spres til andre deler av Oslofjorden.

Klager sier at utslippet fra Fuglevik bare utgjør 0,6 % av nitrogenutslippene til Ytre Oslofjord og at det dessuten er mindre miljøskadelig siden utslippet kan bli lagret under den fotiske sonen. Sistnevnte fører til at utslippet ikke blir umiddelbart tilgjengelig for algevekst i den fotiske sonen. Miljødirektoratet antar at den andelen som grunnet vertikale blandingsprosesser er tilgjengelig for eutrofiering i Oslofjorden vil være mindre enn et tilsvarende utslipp i det øvre vannlaget. Imidlertid blir alle enkeltutslipp små sammenlignet med totalutslippet. For at utslippene av nitrogen fra kommunalt avløpsvann skal reduseres slik at forholdene i Oslofjorden bedres, må det innføres nitrogenfjerning ved mange av de kommunale avløpsanleggene nær Oslofjorden/ innenfor Oslofjordens nedbørsfelt. Det gjelder bl.a. anlegg som skal utvides, rehabiliteres eller bygges på nytt slik tilfellet er for Fuglevik renseanlegg.

Undersøkelsene og modelleringen til klager er av liten betydning for utfallet av denne saken, ettersom de kun beskriver konsekvensene i nærheten av utslippet, og dermed først og fremst er egnet til å vurdere de lokale effektene av utslippet over tid. Dette framgår også av sammendraget

i den siste overvåkingsrapporten (PN38) fra klager, der det står at: "Denne undersøkelsen er ikke fullstendig dekkende når det gjelder påvirkning i et regionalt perspektiv, dvs. tilstanden for hele ytre Oslofjord."

Klager mener at nitrogenfjerningskravet får store økonomiske konsekvenser for klager og eierkommunene. Som klager selv påpeker, kan kommunen ta avløpsgebyr fra husstandene inntil selvkost. Det vil også være i tråd med forurenser-betaler-prinsippet. Ut fra de tallene vi har fått fra klager, er den ekstra kostnaden en husstand får grunnet nitrogenfjerningskravet estimert til i størrelsesorden 110 kr/måned inkludert mva. I likhet med Statsforvalteren mener vi at en slik kostnadsøkning ikke er urimelig, sett i lys av hvilken tilstand Oslofjorden er i og kan komme i om vi ikke iverksetter tiltak.

Erfaringer fra de kommunale avløpsanleggene som har nitrogenfjerning, er at disse også oppnår en betydelig høyere renseseffekt for organisk materiale enn sekundærrensaneanlegg. Dette er en tilleggs effekt som er viktig for å redusere eutrofieringen av Oslofjorden.

MOVAR påpeker at de kan øke nitrogenfjerningen fra 15 % (ved sekundærrensning og dagens slambehandlingsprosess, hvor den delen av anlegget ikke mottar slam fra andre anlegg) til 25 % ved å rense rejeaktvannet. Isolert sett er det et kostnadseffektivt tiltak. Men tilstanden i Ytre Oslofjord er slik at vi mener den type tiltak ikke er tilstrekkelig for å redusere det samlede utslippet av biologisk tilgjengelig nitrogen løst i avløpsvannet.

Grenser for årlige utslipp

Klager mener at kravet om årlige utslippsgrenser i tillegg til den fastsatte rammen er uhensiktsmessig og kan føre til en ytterligere innskrenkning i MOVAR's mulighet til å motta og behandle avløpsvann uten å bryte tillatelsen.

Ettersom de fastsatte utslippsgrenser er basert på estimatene i søknaden om belastningen av rensaneanlegget i 2056, kan vi ikke se at disse grenseverdiene vil få noen praktisk betydning utover den rammen som allerede er satt i mengde BOD₅ pe i maksuke. For at det skulle vært tilfelle, måtte utslippsgrensene vært vesentlig strengere enn det som følger av den fastsatte rammen, og differensiert i forhold til utviklingen av utslippet.

Utslippsgrenser som først gjelder situasjonen ved anslått maksimal belastning av rensaneanlegget vil først bli begrensende etter dette. I søknaden har MOVAR anslått dette til å inntre i 2056. Innen 2056 forventer vi at Statsforvalteren flere ganger har vurdert dette utslippet og behovet for å endre krav til utslippshåndteringen med hjemmel i forurensningsloven § 18. Vi opphever derfor fastsatte årlige utslippsgrenser.

Oppsummering

Statsforvalteren har i sin begrunnelse for vedtaket gjort en bred vurdering av utslippet både i lys av forurensningsforskriften, naturmangfoldloven og vannforskriften. Miljødirektoratet opprettholder nitrogenfjerningskravet. Vi opphever de fire kravene om maksimalt årlig utslipp.

Statsforvalteren har ikke gjort noen saksbehandlingsfeil og har hjemlet vedtaket rett. Men klager har rett i at vedtaket ikke kan hjemles i forurensningsforskriftens bestemmelser om områdeinndeling og tettbebyggelse.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Signe Nåmdal
avdelingsdirektør

Cecilie Kristiansen
seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Adresseliste:

- Statsforvalteren i Oslo og Viken, postboks 325, 1502 Moss
- Advokatfirmaet Føyen AS, postboks 7086 St. Olavs plass, 0130 Oslo

Kopi:

- MOVAR IKS, Tykkemyr 2, 1597 Moss