



FORSVARSBYGG
Postboks 405 Sentrum
0103 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Tor Fredrik Holth, 33371192

Tiltak i forurenset grunn på Møringa i Horten kommune

Vedtak om tillatelse

Statsforvalteren gir Forsvarsbygg tillatelse til tiltak i forurenset grunn på Møringa, gbnr. 124/4, i Horten kommune.

Vedtaket er hjemlet i forurensningsloven §§ 11 og 16.

Tillatelsen gis på vilkår angitt i eget vedlegg, og er gyldig i to år fra dags dato.

Frister

- Sluttrapport skal leveres Statsforvalteren innen tre måneder etter at tiltaket er fullført.

Søknaden

Forsvarsbygg søkte Statsforvalteren den 09.03.2022 om tillatelse etter forurensningsregelverket til opprydding av forurenset grunn på «Strand nord indre» og «Strand nord» på Møringa i Horten kommune. Samlet tiltaksareal er på ca. 15 000 m², og det er utarbeidet en tiltaksplan datert 22.04.2022 for graving i forurenset grunn. Lokaliteten har ID 18981 «Karljohansvern - Strand Møringsbukta» i Miljødirektoratets fagsystem Grunnforurensning, og inneholder areal A: «Strand nord indre» og B: «Strand nord».

Forurensningen i området stammer sannsynligvis fra deponering av masser og avfall etter opprydding av Horten verft som ble bombet i 1945, men også trolig fra fyllmasser deponert i senere år. I fyllmassene er det påvist forurensning av bly, kobber, kvikksølv, sink og PAH over tilstandsklasse 2. Den kraftigste forurensningen er av bly. I sjøbunnen utenfor er det imidlertid funnet svært lite forurensning. Kartlegging av forurensning, analyser, risikovurdering og utarbeiding av tiltaksplan er utført i henhold til relevante norsk standarder og Miljødirektoratets nye veileder for forurenset grunn.

Forsvarsbygg har satt følgende miljømål for områdene:



1. Bruken av områdene «strand nord» og «strand nord indre» skal ikke medføre helsefare eller ha andre negative konsekvenser for brukere av områdene.
2. Det skal ikke forekomme spredning av forurensning fra områdene slik at det har miljøskadelige konsekvenser for omkringliggende områder eller nærmeste resipient (Oslofjorden).
3. Eksisterende forurensning i sedimentene utenfor «strand nord» skal ikke medføre helsefare eller ha andre negative konsekvenser for brukere av områdene, og heller ikke ha miljøskadelige konsekvenser for resipienten (Oslofjorden).
4. Forskrift om fremmede organismer og naturmangfoldloven § 6 regulerer håndtering av fremmede arter. Saneringsarbeid på området skal i tråd med forskriften ikke føre til spredning av fremmede arter som kan medføre uheldige følger for stedegent naturmangfold.
5. Saneringsarbeidene skal utføres på en slik måte at håndtering og disponering av massene ikke har negative helse- eller miljøkonsekvenser.

Helserisikoen i område «Strand nord» er vurdert opp mot en fremtidig arealbruk som tur/friområde tilrettelagt for bading. I område «Strand nord indre» er helserisikoen vurdert opp mot en fremtidig arealbruk som ikke legger til rette for opphold i området. Risikovurderingen viser at miljømål 1 og 2 ikke er oppfylt.

Forsvarsbygg søker om tillatelse til tiltak i overflatenære masser (0-1 m dyp) slik at et akseptkriterium lik øvre grense av tilstandsklasse¹ 2 for bly (100 mg/kg bly) for «strand nord» oppnås, og et akseptkriterium lik øvre grense av tilstandsklasse 3 for bly (300 mg/kg bly) for «strand nord indre» oppnås. I dypereliggende masser (> 1 m dyp) skal et akseptkriterium lik øvre grense for tilstandsklasse 4 for bly (700 mg/kg bly) oppnås i begge områdene. Lokalitetene skal saneres ved masseutskiftning. Forsvarsbygg søker også om mellomlagring av forurensede masser, og om gjenbruk av masser som oppfyller akseptkriteriene. Øvrige masser vil leveres til godkjent mottak.

Det er registrert fremmede arter i tiltaksområdet, og rødlistede arter nært, men ikke i, tiltaksområdet. Tiltaksområdet består av naturtypen skrotemark og er klassifisert som svært viktig i Naturbase. For å hindre spredning av forurensning og fremmede arter, er det foreslått avbøtende tiltak i tiltaksplanen. Det omfatter blant annet rumlefelt for kjøretøy der forurensede partikler skal samles opp, tiltak mot luft- og vannbåren spredning, samt særskilte rutiner for graving, mellomlagring og gjenbruk av masser.

Områdene rundt tiltaksområdet er også kraftig forurenset, men risikoen for rekontaminering av sanerte områder fra omkringliggende områder er vurdert som liten.

Tiltaket er planlagt utført og ferdigstilt i 2022.

Forhåndsvarsling og offentlig høring

Søknaden ble forhåndsvarslet til sakens parter og andre berørte, samt annonsert i Gjengangeren og lagt ut til offentlig høring på Statsforvalterens nettsider, jf. §§ 36-6 til 36-8 i forurensningsforskriften. Høringsfristen var 06.06.2022, utsatt på forespørsel til 17.06.2022.

Vi mottok én uttalelse, fra Horten kommune. Kommunen ba Statsforvalteren sette vilkår om at tiltakshaver må søke kommunen om ev. påslipp av sigevann til kommunalt ledningsnett.

¹ jf. Miljødirektoratets veileder TA-2553/2009



Forsvarsbygg fikk høringsuttalelsen forelagt for kommentar, og opplyste om at det ikke var behov for slikt påslipp i forbindelse med disse tiltakene, men at de vil søke om det blir aktuelt.

Lovgrunnlag

Statsforvalteren fikk den 06.04.2021 delegert myndighet etter forurensningsloven fra Miljødirektoratet til å behandle denne saken.

Med hjemmel i forurensningsloven § 11, jf. § 16 kan forurensningsmyndigheten gi tillatelse med vilkår til virksomhet som kan medføre forurensning. Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkår, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper tiltaket for øvrig vil medføre. Kravene i vannforskriften §§ 4 - 6 og naturmangfoldloven § 7 legges til grunn som retningslinjer ved skjønnsutøvelse etter forurensningsloven.

Brudd på tillatelsen er straffbart etter forurensningsloven §§ 78 og 79. Tillatelsen kan senere endres i medhold av forurensningsloven § 18. Endringer skal være basert på skriftlig saksbehandling og endringssøknad må foreligge i god tid før endring ønskes gjennomført.

At forurensningen er tillatt utelukker ikke erstatningsansvar for skade, ulempe eller tap forårsaket av forurensningen, jf. forurensningsloven § 56.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren har vurdert søknadens konkrete innhold og om gjennomføring i henhold til denne er miljømessig forsvarlig. Vi har ikke tatt stilling til hvem som er ansvarlig for forurensningen. Et viktig prinsipp når forurensningsmyndigheten vurderer tillatelse og vilkår i slike saker, er at tiltakene skal bidra til en miljømessig forbedring i området og ikke skal være til hinder for fremtidige tiltak. Vi har vurdert det som miljømessig forsvarlig at anleggsarbeidet gjennomføres som beskrevet i søknad, tiltaksplan og i henhold til denne tillatelsen.

Forurensning

Kartlegging og datagrunnlag

Ved kartlegging av forurensningens utbredelse skal det tas prøver i et omfang som sikrer, med stor sannsynlighet, at mest mulig av forurensningen på stedet blir avdekket. Vi mener kartleggingen som er utført tilfredsstillende føringene for minimum antall prøver på land i Miljødirektoratets veileder «Forurenset grunn»², og i sjø basert på en helhetsvurdering. Risikovurderingen og tiltaksplanen bygger dermed på et tilstrekkelig datagrunnlag. Alle løsmasseprøvene er analysert for innhold av arsen og tungmetaller, som er den forventede typen forurensning, mens et utvalg prøver i tillegg er analysert for innhold av olje (alifater), PAH₁₆, PCB₇, BTEX, samt TOC. Utvalgte sedimentprøver er analysert for de samme kjemiske parameterne. Det er også gjort kornfordelingsanalyser og utlekkingsstester som ligger til grunn for risikovurderingene.

Arealbruk

Selv om den planlagte bruken av området ikke er direkte omfattet av tilstandsklassesystemet², tilsier bruk som turområde og badestrand en følsom brukskategori. I tiltaksplanen er kategorien grøntstruktur/park, under «boligområder», vurdert som den mest nærliggende og benyttet for planlegging av prøvetakingen. Vi er også enige i vurderingen av at området «Strand Nord indre» ikke

² <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/forurensning/forurenset-grunn/for-naringsliv/forurenset-grunn---kartlegge-risikovurdere-og-gjore-tiltak/>



har et like følsomt bruksformål som «Strand Nord», og at områdenes tiltaksmål derfor kan differensieres. Mindre følsom arealbruk bidrar også til å redusere tiltaksomfanget i et område med generelt høye naturverdier. Hvordan områdene brukes kan sikres gjennom hvordan de blir tilrettelagt.

Miljømål, akseptkriterier og tiltaksmål

Miljømål 1 og 2 er ikke oppfylt noe som fordrer tiltak på land, men ikke i sedimentene utenfor. Forsvarsbygg har satt miljømål som gjelder alle typer forurensning, og i tiltaksplanen er det beregnet stedsspesifikke akseptkriterier for helsesisiko for bly, kvikksølv, kobber, sink og sum PAH₁₆. Kun bly overskred akseptkriteriene jf. risikovurderingen kapittel 8.2.3. Bly er derfor lagt til grunn for tiltaksplanen. Mye av den foreslåtte underveiskontrollen av graving, masseutskiftning og gjenbruk er også basert på analyser av bly, med XRF-pistol³ eller kjemisk analyse. Akseptkriteriene som er beregnet for kvikksølv og kobber i risikovurderingen er imidlertid i tilstandsklasse 5, og for sink langt over øvre grense for tilstandsklasse 5. Vi ser ingen grunn til å potensielt la slik forurensning ligge igjen når det først skal gjøres tiltak. Det gis normalt heller ikke rom for stedsspesifikke akseptkriterier som overskrider tilstandsklassene for gitt arealbruk i veilederen. Ettersom akseptkriteriet for bly er satt i tiltaksplanen til konsentrasjoner som tilsvarer tilstandsklasse 2-4, avhengig av jorddyb og arealformål, har vi i vilkår 3.1 satt tiltaksmål slik at samme tilstandsklasser også gjelder annen forurensning som er kjent eller påregnelig i området. Dere må sikre at dette blir ivarettatt i tiltaksplanen og rutiner, ettersom tiltaksplanen i flere tilfeller kun omhandler tiltak mot, eller kontroll med, bly eller noen få stoffer (f.eks. kap. 13.3.1 og 13.5.1-6). Vi vil påpeke at vi ser at det meste av annen forurensning sammenfaller med arealer forurenset av bly. Vi antar derfor at forskjellen mellom tiltaksplanens og tillatelsens tiltaksmål nok ikke får store praktiske endringer. Oppnådd tiltaksmål må imidlertid dokumenteres i sluttkontrollen.

Spredning og vannhåndtering

Massene har ligget på stedet i mange år, og utlekkingstestene viser at metallene generelt er godt bundet til løsmassene. Selv om risikoen for spredning i vannfase er liten, vil forurensning kunne spres med partikler gjennom avrenning og ved omrøring av forurensete masser under vannspeil i gravegrop. Tiltaksplan og vilkår inneholder avbøtende tiltak slik som overdekking av forurensete masser ved nedbør, noe som vil minimere slike utslipp. Vi har derfor tillatt at vann fra avanning og lagring slippes til terreng eller sjø. Denne vurderingen forutsetter at vannet ikke inneholder uakseptable mengder av partikler og prioriterte miljøgifter som bly. Vi har ikke satt en grenseverdi for utslipp av suspendert stoff fordi denne vil avhenge av forureningsgraden til massene vannet stammer fra. Ved behov må Forsvarsbygg fastsette et slikt kriterium jf. vilkår 2, og eventuelt også søke om tillatelse til slike utslipp.

Dere opplyser at det under graving av prøvegroper tok tid før disse ble fylt med et vannspeil, og at dette kan utnyttes ved behov for å fjerne masser dypere enn normal vannstand. Vi har vurdert dette som et for usikkert tiltak å stille som krav, men ser det som en fordel om det lar seg gjøre. Dette er bakgrunnen for hvordan vilkår 3.3, avsnitt om graving over vannspeil, er formulert.

Etter gjennomføringen av tiltakene må områdene omfattet av søknaden ha akseptable forureningsnivåer i tråd med de angitte miljømålene. Statsforvalteren har derfor ikke funnet grunn til å pålegge overvåking i etterkant av tiltakene.

Mellomlagring

Ved den angitte lagringsplassen for de mest forurensete massene (tiltaksplanen figur 13.1; Mlager 1), kan vi ikke se at grunnen er undersøkt. Områdene nord for lagerplassen er undersøkt og inneholder relativt lite forurensning, jf. tiltaksplanen figur 9.1. Det er viktig at lagring av forurensete

³ XRF-pistol: «X-ray fluorescence» - håndholdt analyseapparat som kan måle innhold av grunnstoffer



masser ikke fører til spredning av forurensning ut over hva som var situasjonen før lagringen fant sted. Vi har derfor stilt krav om tett dekke, oppsamling av vann og eventuelt rensing før utslipp fra dette lageret. Fortrinnsvis skal imidlertid massene leveres direkte til godkjent mottak.

Andre forhold

Noen av prøvepunktene har forurensningsinnhold som gjør at de kan klassifisere som farlig avfall når de transporteres ut av tiltaksområdet. Merk at tilstandsklassene ikke kan benyttes for klassifisering av farlig avfall. Det er innført summeringsregel for avfall med egenskap HP14 Miljøfarlig, jf. avfallsforskriften kapittel 11 vedlegg 2.

Statsforvalteren har tillatt tiltaket på visse vilkår, men vil påpeke at tillatelsen ikke tilsvarer en godkjenning av tiltaksplanen, som etter forurensningsforskriften kapittel 2. Det er til enhver tid tillatelsens vilkår som er gjeldende og overstyrer tiltaksplanen. Dette gjelder for eksempel kravene til tiltaks mål og sluttrapportering.

Naturmangfoldloven

Risiko for påvirkning av natur som følge av undersøkelser og opprydning er knyttet direkte til oppgravningen, til bruk av arealer til mellomlagring og transport, og til faren for spredning av forurensning fra disse aktivitetene. Spredning vil i hovedsak kunne være luft- og/eller vannbåren til landområder i umiddelbar nærhet og til Møringsbukta.

Generelt er potensialet for verdifull natur og rødlistede arter stort i området. I tillegg til naturverdier og arter registrert i Naturbase og i Artsdatabanken, har biolog derfor også utført en kartlegging av biologisk mangfold i april 2021. For detaljer viser vi til tiltaksplanen. Det foreligger nå god nok kunnskap om naturmangfoldet som kan påvirkes av tiltaket. I selve tiltaksområdet er det ikke registrert truede arter, men det består av den svært viktige naturtypen skrotemark. Nært tiltaksområdet eller lagerområdene er det registrert truede arter som alm (EN) og ask (EN), samt fredet misteltein. Området er også registrert med sensitive artsdata i Naturbase. Statsforvalteren har vurdert sensitive artsdata og funnet at ingen av de aktuelle artene berøres av tiltaket. Det er også registrert fremmede arter i og nært området.

Der området «Strand nord indre» graves opp skal det tilføres et topplag vekstjord og revegeteres med stedege arter som da også tilrettelegger for at andre arter fra områdene rundt finner tilbake. På området «Strand nord» skal forurenset masse graves bort og erstattes med ikke-forurensete masser, fortrinnsvis natursand med kornfordeling tilsvarende de massene som fjernes og lite finstoff. Naturtype og arter som lever der vil fjernes, og området skal revegeteres/rekoloniseres naturlig. Tiltaket utgjør ingen vesentlig risiko for partikkelspredning og nedslamming av natur i sjø. Tiltakene kan medføre støy og anleggsvirksomhet som kan påvirke og forstyrre fugl, naboer og rekreasjon/friluftsliv. Tiltakene er midlertidige og vil foregå utenfor hekkesesong.

Tiltakene anses ikke å utgjøre noen risiko for at forvaltningsmålene etter naturmangfoldloven (nml.) §§ 4 og 5 ikke oppnås. Etter Statsforvalterens vurdering oppfylder kunnskapsgrunnlaget de krav som stilles i naturmangfoldloven (nml) § 8.

Områdene benyttes i dag og i fremtiden som tur- og friluftsområde og badestrand, og naturen her påvirkes derfor også av disse faktorene jf. nml. § 10. I tillegg kommer press på generelt grunnlag, slik som klimaendringer eller introduksjon av fremmede arter. Etter Statsforvalterens vurdering foreligger det tilstrekkelig kunnskap om hvilke naturtyper som berøres av tiltakene, og tiltakenes virkning på naturmangfoldet vurderes som begrenset. Førre-var-prinsippet får dermed ikke anvendelse, jf. nml. § 9



Vi har stilt krav som fremmer bruk av miljøforsvarlige teknikker og nødvendige avbøtende tiltak. Dette er i samsvar med nml. §§ 11 og 12. Når det gjelder fremmede arter viser vi også til aktsomhetskravet i forskrift om fremmede organismer (§ 18), og Miljødirektoratets rapport M-982/2018.

Vannforskriften

Møringsbukta ligger i vannforekomsten Hårfagrebåen - Hortenskrakken (ID 0101020300-1-C) som ligger i vannområde Horten - Larvik. Vannforekomsten er registrert som moderat eksponert kyst. Vannforekomsten har moderat økologisk tilstand og dårlig kjemisk tilstand. Vannforekomsten skal oppnå god økologisk og kjemisk tilstand i 2027 – 2033 (vann-nett.no).

Statsforvalteren vurderer det som lite sannsynlig at eventuell økt forurensning under anleggsarbeidet vil kunne forringe vannforekomsten eller arbeidet for å nå området miljømål i vesentlig grad, jf. vannforskriften § 4. Tiltaket vil på lang sikt bidra til å kunne nå og opprettholde miljømålene etter vannforskriften. Tiltaket vurderes derfor ikke etter vannforskriften § 12.

Konklusjon

Statsforvalteren har vurdert søknaden og kommet frem til at samfunnsnyttene langt overstiger forurensningsmessige ulemper knyttet til tiltaket, dersom det utføres som omsøkt og i henhold til tiltaksplanen og tillatelsens vilkår. Vi tillater tiltaket på visse vilkår.

Vedtak om gebyr

Som varslet i brev av 06.05.2022 medfører behandling av tillatelse et gebyr i henhold til forurensningsforskriften kapittel 39. Vi har ikke mottatt kommentarer til varslet.

Forsvarsbygg skal betale et gebyr på kr 70 000 for Statsforvalterens behandling av søknaden om tillatelse, jf. forurensningsforskriften kapittel 39. Dette tilsvarer sats 5 i forurensningsforskriften § 39-4. Ressursbruk knyttet til saksbehandlingen er lagt til grunn ved fastsettelse av gebyrsats.

Faktura med innbetalingsblankett vil bli ettersendt fra Miljødirektoratet. Gebyret forfaller til betaling 30 dager etter fakturadato.

Klageadgang

Vedtakene om tillatelse og gebyrsats kan påklages Miljødirektoratet av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresse innen tre uker fra underretningen om vedtaket er kommet frem. En eventuell klage skal angi hva det klages over og den/de endringer som ønskes. Klagen bør begrunnes og skal sendes Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

Det gis ikke oppsettende virkning på en eventuell klage på gebyrsats. Gebyret må derfor betales, og dersom det gis medhold i klagen, vil restbeløpet tilbakebetales.



Med hilsen

Siv Hege Wang Grøvo (e.f.)
fagsjef

Tor Fredrik Holth
senioringeniør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Vilkår - Strand nord og Strand nord indre - Møringa - Horten - Forsvarsbygg

Kopi til:

Naturvernforbundet i Vestfold	Vestvangveien 25	3212	SANDEFJORD
Horten kommune	Postboks 10	3191	HORTEN
Norsk ornitologisk forening avdeling Vestfold	Postboks 162	3201	SANDEFJORD
HORTEN INDUSTRIPARK AS	Postboks 51	3191	HORTEN
Forum for Natur og Friluftsliv i Vestfold	Stadionveien 5	3214	SANDEFJORD
Naturvernforbundet i Horten - Ragnhild Trosby	Vikeveien 374	3180	NYKIRKE
Norges jeger og fiskerforbund Vestfold	Postboks 25	3291	STAVERN