



Drammensregionens Interkommunale havnevesen
Postboks 636 Strømsø
3003 Drammen

Saksbehandler, innvalgstelefon
Andreas Rød, 32266614

Vedtak om avslag på søknad om endring av tillatelse etter forurensningsloven til utfylling ved Drammen havn - Utfylling Holmen Øst Trinn 3

Drammen havn har søkt Statsforvalteren i Oslo og Viken om endring av tillatelse etter forurensningsloven til utfylling ved Drammen havn i Drammen kommune.

Statsforvalteren avslår søknaden om tillatelse etter forurensningsloven. Avslaget er fattet med hjemmel i forurensningsloven¹ § 11.

Drammen havn skal betale kr. 35 000,- for behandling av søknaden.

Vedtakene om avslag og gebyrfastsettelse kan påklages av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven² §§ 28 og 29. Klagefrist er satt til 07.07.2022.

Statsforvalteren i Oslo og Viken viser til søknad om endring av tillatelse etter forurensningsloven (2020.1097.T) fra Drammensregionens Interkommunale havnevesen (heretter kalt Drammen havn) datert 28.02.2022.

Bakgrunn

Statsforvalteren vedtok 15.12.2020 tillatelse etter forurensningsloven til utfylling ved Drammen havn – Utfylling Holmen øst Trinn 3. Tillatelsen ble gitt i sammenheng med utvidelse av havneområdet, samt for å legge til rette for økende aktivitet og arealbruk på Holmen i tråd med kommuneplanens forutsetning. Utviklingen av Holmen skal bidra til å realisere planlagte byutviklingstiltak i Drammen, og avlaste Drammen bys sentrale områder på Sundland, Nybyen, Tangen og Brakerøya.

Søknad

Tillatelsen omfatter utfylling av inntil 5 520 000 m³ (± 1 100 000 m³) steinmasser innenfor et areal på 190 900 m² (±10 000 m²) for utvidelse av havneområdet. I tillatelsen er det stilt krav for å redusere

¹ L13.03.1981 nr. 6 Lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven).

² L10.02.1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).



og begrense forurensning ved gjennomføring av arbeidene, og det er blant annet stilt krav til at fine masser som følger utfyllingsmassene og tildekkingsmassene ikke skal overskride tilstandsklasse II i henhold til Miljødirektoratets veileder for *Grenseverdier for klassifisering av vann, sediment og biota* (M-608/2016).

Drammen havn og Vann- og avløpsetaten i Oslo kommune har inngått avtale om at steinmasser fra prosjektet Ny Vannforsyning Oslo skal benyttes i pågående utvidelse av Drammen havn. Det er opplyst at det også kan være aktuelt å benytte masser fra utbygging av Fornebubanen. Nye analyser av lokal berggrunn i Oslo- og Drammensområdet viser naturlig forhøyede bakgrunnsverdier for enkelte metaller som ikke tilfredsstillende de krav som er stilt i gjeldene tillatelse til utfylling - 2020.1097.T. Det er hovedsakelig snakk om nikkell, men også kobber og sink. Drammen havn søker på denne bakgrunn om endring av tillatelsens følgende punkter:

Kapittel 1. Tillatelsens ramme

«Eventuelle fine masser som følger utfyllingsmassene skal ikke overskride konsentrasjonsgrensene tilsvarende tilstandsklasse II i henhold til Miljødirektoratet sin veileder for Grenseverdier for klassifisering av vann, sediment og biota (M-608/2016)».

Kapittel 4.2. Utlekking av tildekkingsmasser før gjennomføring av utfylling

«Tildekkingsmassene skal være fri for forurensning og skal tilfredsstillende tilstandsklasse I-II i henhold til Miljødirektoratets veileder for Grenseverdier for klassifisering av vann, sediment og biota (M-608/2016)».

Det søkes om at fine masser, samt tildekkingsmasser tillates å ha naturlig forhøyde konsentrasjoner av metaller i følgende tilstandsklasser i henhold til M-608/2016:

- Gjennomsnitts- og maksimal verdi for nikkell i tilstandsklasse III.
- En maksimalverdi av sink i tilstandsklasse III, forutsatt at gjennomsnittsverdien for sink er tilstandsklasse II.
- En maksimalverdi av kobber i tilstandsklasse IV, forutsatt at gjennomsnittsverdien for kobber er tilstandsklasse II.

Høring

Søknaden fra Drammen havn har vært på høring i tidsrommet 11.04.2022 til 29.04.2022, og ble kunngjort på Statsforvalteren sin nettside, jf. forurensningsforskriften § 36-8. Søknaden ble også forhåndsvarslet sakens parter (jf. § 36-6), og andre enn sakens parter som vedtaket kan angå (jf. § 36-7).

Det kom 4 uttalelser fra høringen. Høringsinnspillene var fra Fiskeridirektoratet, Drammen sportsfiskere – Vannmiljøutvalget, Bærum Ressursbank og Drammen kommune på vegne av prosjektet Ren Drammensfjord og vannområdekoordinatorene i Lier og Drammen kommuner. Nedenfor gjengis en oppsummering av høringsuttalelsene.

Fiskeridirektoratet ser det som negativt at viktige naturverdier ødelegges og at miljøgifter slippes ut eller spres i naturmiljøet hvor de kan akkumuleres i næringskjeden. Dette kan på sikt representere en potensiell fare for mennesker og dyr. Dersom det gis tillatelse til den omsøkte endringen, må det gjennomføres tiltak for å redusere spredning av forurensede partikler, miljøgifter og plast etter sprengstein. Tiltaket må gjennomføres på en skånsom måte, slik at omliggende naturmiljø i så liten grad som mulig påvirkes. Tiltaket vil for øvrig ikke komme i konflikt med fiskeriinteressene i området.



Drammen havn tar innspillet til Fiskeridirektoratet til orientering, og påpeker at de deler Fiskeridirektoratets synspunkter på viktigheten av å ivareta miljøet.

Drammen sportsfiskere – Vannmiljøutvalget ber om at tillatelsen til utfylling ved Drammen havn ikke endres, da Mattilsynet har utstedt kostholdsråd for fisk og sjømat i Drammensfjorden på grunn av tinnorganiske forbindelser og utfyllingen vil kunne føre til ytterligere kostholdsråd for fisk og sjømat. Det påpekes at både nikkel, kobber og sink er giftige metaller og at det i dette tilfellet vil være snakk om utslipp av enorme mengder som vil kunne bli tatt opp i næringskjeden.

Drammens sportsfiskere mener at det skulle vært foretatt boreprøver av tunnelmassene lenge før gravingen begynte, framfor å trumfe gjennom utfyllingen i ettertid fordi det vil føre til store samfunnsmessige konsekvenser å la være. I tillegg påpekes det at utfylling av forurensede masser vil bryte med *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv* og prosjektet Ren Drammensfjord.

Drammen havn svarer at metaller kan bioakkumulere, og at metaller skiller seg fra organiske miljøgifter ved at de ikke brytes ned og ved at metallene (f. eks kobber, krom, nikkel og sink) er essensielle sporstoffer for organismer. Med noen sjeldne unntak med hensyn til sink, oppkonsentreres (biomagnifiserer) verken nikkel, kobber eller sink i næringskjeden. I rapport NVO-MCA-901-HK-003-0 (vedlegg til søknaden om endret tillatelse) er det vurdert som lite sannsynlig og liten risiko, for at miljøkvalitetsstandardene i Drammensfjorden vil forringes på grunn av omsøkt endring. Risikoen for nye kostholdsråd på grunn av endringen, vurderes derfor også som liten.

Bærum Ressursbank støtter at Statsforvalteren gir tillatelse til utfylling av overskuddsstein til samfunnsmessige nyttiggjøringsformål. En havn er et slikt nyttig formål. Ved så store deponier som det er snakk om her må prosjektet imidlertid behandles i en regional samfunnsmessig sammenheng, og ikke bare opportunistisk gjennomføres for kortsiktig effekt.

Det påpekes at høykvalitetsstein er en ikke-fornybar ressurs som det er begrenset tilgang på i Osloområdet. Ifølge Direktoratet for Mineralforvaltning vil de kjente, godkjente uttakene være tømt rundt ca. år 2050. Det er derfor meningsløst at høykvalitetsstein blir tillatt deponert i sjø når denne steinen har en mer høyverdig anvendelse på land og kan nyttiggjøres nærmere uttaksstedet. En tillatelse bør derfor i større grad spesifisere kvaliteter for stein som tillates fylt ut, og det bør også synliggjøres fra tiltakshaver at andre alternativer eventuelt ikke er tilgjengelige. Bærum Ressursbank viser til «ressurspyramiden» som må være førende for all masseforvaltning.

Steinen blir tilført i stor grad fra Osloområdet, i hovedsak fra anleggsarbeidene til Fornebubanen og Ny Vannforsyning Oslo. Dette fører til en lang og dyr transportvei (ca. 42 km en vei) som i seg selv representerer en stor klima- og miljøbelastning (i tillegg til store prosjekt- og samfunnskostnader). Mye av miljøbelastningen blir tatt av kommunene Bærum, Asker og Lier, og klima- og kostandsbelastningen blir tatt av det norske samfunnet. Det finnes mange andre pågående og planlagte anleggsprosjekter i betydelig nærmere avstand til Drammen enn de to ovenstående. En tillatelse bør derfor inkludere en vurdering av de lokale og regionale miljø- og samfunnsgevinstene før betingelser settes.

Dersom steinen fortsetter å bli levert fra Osloområdet, bør en betydelig andel av transporten foregå sjøveis. Dette gir miljø- og klimagevinster, samt betydelig bedre fleksibilitet i forhold til mange andre pågående prosjekter i regionen. Byggherrene må da bidra til å sikre utskipningshavner nær uttaksstedene, og mottaker Drammen havn må etablere mottaks- og omlastningsfasiliteter. Dette gir også



muligheter for å samarbeide mellom flere prosjekter og til eksport av overskuddstein. Det eksisterer også konkrete etterspørslers for steinmasser fra Osloområdet til offentlige utbyggingsprosjekter i nordiske land. Kaianlegg for utskipning av steinmasser vil redusere presset på Oslofjorden og være en miljøgunstig løsning for andre offentlige prosjekter i våre naboland.

Søknaden om endring av eksisterende tillatelse blir behandlet etter at *Helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden* ble fremmet i 2021. Drammensfjorden er en del av tiltaksplanen for Oslofjorden. Det synes derfor merkelig at den reviderte behandlingen ikke tar større hensyn til den situasjonsbeskrivelsen som ligger i tiltaksplanen, eller blir svart ut i forhold til de anbefalinger som ligger i planen. Bærum ressursbank registrerer at andre søknader om utfylling av masser til sjø blir behandlet med stort fokus på tiltaksplanens innhold. Etter Bærum ressursbank sitt syn bør dette også gjelde for utfyllingen i Drammen havn.

Drammen havn tar deler av innspillet fra Bærum ressursbank til orientering. Det påpekes at Ny Vannforsyning Oslo har vurdert ombruk av stein fra prosjektet i sitt arbeid. Da uttaket av masser på Huseby startet i 2020 var det ikke tilgjengelige arealer for langtids mellomlager av store, brukbare steinmasser noe nærmere enn Gilhusbukta i Lier. Her oppretter Ny Vannforsyning Oslo et fremtidig utbyggingsområde med sprengstein som senere vil brukes til erosjonssikring i Drammen havn. Stein fra TBM-tunneler, som vil bli en del av uttaket fremover, er godt egnet som byggegrunn, men er ikke like egnet til asfalt, betong eller veibygging uten ytterligere sortering. Bruk av massene i Drammen havn er derfor en god utnyttelse av ressursen.

Drammen havn og Ny Vannforsyning Oslo er enig med Bærum ressursbank om at avstanden til Drammen er lengre enn ønsket ut fra de nevnte hensyn. Ny Vannforsyning Oslo foreslo å regulere flere deponier i både Oslo og Bærum, men alle lokaliteter ble avvist av myndighetene selv om grunneiere var interessert.

Drammen havn hadde et ønske om at massene skulle komme sjøveien. Ny Vannforsyning Oslo har gjort beregninger av transport med lastebil kontra lekter. Alle lastebiler går på biodiesel og sjøtransport krever omlasting, mulighet for nattleveranse og mellomlager på omlastingssted. Sjøtransport gir ikke vesentlig endring i klimagassutslipp. Det vil redusere trafikken, men de to første årene av prosjektet har ikke trafikken medført større problemer. Ny Vannforsyning Oslo har begynt å kjøre døgnet rundt med opphold i rushperiodene blant annet for å redusere konsekvenser for fremkommelighet. Konflikter rundt utlastingssted til lekter unngås ved lastebiltransport.

Når det gjelder spørsmål rundt helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden svarer Drammen havn at utfyllingen er i henhold til vedtatt reguleringsplan fra 2020 og dekker et samfunnsmessig behov. Den reviderte søknaden går på det naturlige mineralinnholdet i finstoff som følger med deponert stein og tar ikke opp spørsmålet om utvikling av havna.

Drammen kommune kom med uttalelse til søknaden om endring av tillatelse på vegne av prosjektet Ren Drammensfjord og vannområdekoordinatorene i Lier og Drammen kommuner. Det påpekes i uttalelsen at en viktig del av den opprinnelige tillatelsen er at det først skal legges et 30 cm lag med rene tildekkingsmasser for å hindre oppvirvling av eksisterende forurenset sjøbunn ved utfyllingsarbeidene. Dette tiltaket vil bli undergravet når tildekkingsmassene selv ikke er rene. Videre er det i hovedsak miljøgiftene TBT og PAH-forbindelser som er hovedproblemet i eksisterende sjøbunn, ikke metaller. Tilførsel av masser med høyere nivåer av tungmetaller vil dermed forringe situasjonen.



I henhold til forurensningsloven § 6 punkt 1 anses forurensning som tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller grunn, som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet. Høringsparten anser derfor den beskrevne sprengsteinen med nivåer av nikkel, kobber, sink og krom som forurensete masser, fordi den skal fraktes til områder uten den samme bakgrunnsverdi som der det blir hentet fra. Massene må derfor håndteres som avfallsmasser i henhold til avfallsforskriften kapittel 9, ettersom de representerer tilført forurensning. I vedlegget til søknaden er det beskrevet at massene ikke anses som forurenset, uten at dette er begrunnet videre.

Det påpekes videre at miljørisikovurderingen er mangelfull. I *søknad om utfylling av masser i sjø, trinn 3 – Holmen, Drammen havn* av mai 2020 (Rambøll), står følgende i kapittel 2.2 om *Utfyllingsmassenes kvalitet*: «I tilfelle naturlig konsentrasjon av metaller i massene er høyere enn tilstandsklasse II, iht. M-608/2016, skal det gjennomføres en trinn 2 vurdering om massene er egnet som utfyllingsmateriale og massene skal tilfredsstille krav gitt i Miljødirektoratets veileder for tildekkingsmasser (M-411/2015, rev. 2017)». Drammen kommune kan ikke se at det er gjort en helhetlig vurdering i henhold til verken trinn 2 eller 3 i denne veilederen. Det foreligger heller ingen reell dokumentasjon for at skadevirkningene vil være «neglisjerbare», og Drammen kommune forstår ikke grunnlaget for denne vurderingen.

Det stilles videre spørsmål rundt vurderinger gjort knyttet til utlekking av nikkel. Det er lagt til grunn utlekkings tester, men det er vanskelig å få taket på hva disse egentlig sier, fordi det virker å være gjort ulike tester på masser fra ulike steder. Det er heller ikke klart om testene er basert på utlekkings til ferskvann eller saltvann. Det er imidlertid overskridelser ved flere av testene, selv om det (grunnet bruk av ulike enheter, mg/l og µg/l) er vanskelig å fange opp. I tillegg er det vist til at «*Dersom de mest konservative resultatene fra kolonnetesten legges til grunn, vil likevel MAQ-EQS være oppnådd etter ca. 3 ganger fortykning med vannet i fjorden. Dette anses å gi liten risiko for akutte virkninger*».

Drammen kommune mener at dette utsagnet ikke er begrunnet og at det ikke er knyttet noen risikovurdering til utsagnet, da MAC-EQS-verdien beskriver øvre grense for toksikologiske effekter i vannmiljøet. Siden to utlekkings tester viser overskridelser av akseptverdiene for utlekkingspotensial for nikkel, skal det i henhold til veileder M-411 også gjøres vurderinger av økotoksikologiske egenskaper. Disse vurderingene er ikke beskrevet i vedlegget til søknaden om endring av tillatelsen. Drammen kommune påpeker at fortykning ikke skal fungere som en renseløsning eller avbøtende tiltak.

Videre er det innledningsvis kommentert at det er funnet høye verdier av kobber og sink, men dette er ikke fulgt opp med vurderinger eller beskrivelser av utlekkingspotensial. Krom overskrider også trinn 1-akseptverdi for masser fra land i henhold til vedlegg A i veileder M-411 i flere enkeltprøver. Dette er ikke diskutert i vedlegget til søknaden om endring av tillatelsen.

Spredning av forurensning ved strøm er nevnt, men det er ikke gjort noen vurdering av spredning på grunn av resuspensjon av partikler i utfyllingen som følge av propelldrift i skipsfart. Dette er verken nevnt i opprinnelig miljørisikovurdering eller i vedlegget til søknaden om endring av tillatelsen.

Drammen kommune savner også en helhetlig beskrivelse av hva slags konsekvenser forringelsen av vannmiljøet vil kunne få med tanke på omfang, varighet og kostnad. Basert på informasjonen i vedlegget til søknaden virker det som det er en fare for utlekkings, men det er ikke dokumentert at dette ikke fører til problemer ved spredning til resten av fjorden. Det er heller ikke henvist til mulige avbøtende tiltak, som hvilke typer masser man kan unngå for å redusere skadevirkningene. Ved



store tiltak må det gjøres en vurdering av total belastning for resipienten, spesielt med tanke på at det pågår mange andre store tiltak i området som for eksempel utfyllingen i Gilhusbukta.

Undersøkelser gjennomført av Ren Drammensfjord-prosjektet i regi av Lier og Drammen kommuner, viser at tilstanden i sedimentene i fjorden blir sakte bedre. Det er ikke ønskelig at utfyllingen bidrar til at miljømålet for Drammensfjorden (god) må utsettes. I tillegg er det viktig å være føre-var i dette prosjektet, ettersom utfyllingen skjer i den produktive sonen i fjorden. På dypere vann er det lite oksygen og aktivitet, men ved Drammen havn vil utfyllingen skje i sonen som har liv. Drammen kommune mener at dette tiltaket vil bryte med målene i Vannforskriften om å beskytte vann mot forringelse, og forbedre og gjenopprette vannkvaliteten.

Det er i dag et stort fokus på den helhetlige tiltaksplanen for Oslofjorden og FNs bærekraftsmål nr. 14 om liv i havet. I den sammenheng lurer Drammen kommune på hvorfor det ikke er gjort en risikovurdering knyttet til utlekking av nitrogen fra sprengstein. I Oslofjordplanen er utslipp av nitrogen fremhevet som en av de største truslene mot livet i Oslofjorden. En nylig NIBIO-rapport om utslipp av nitrogen fra sprengstein viser videre til at slike utslipp kan utgjøre et betydelig tillegg til utslipp fra avløp og landbruk.

Drammen havn svarer at det allerede er lagt ut ca. 65 % av tildekkingslaget i henhold til gjeldene tillatelse. Tildekkingsmassene som er brukt til nå har vært Drammensgranitt innenfor tilstandsklasse II, i henhold til M-608/2016. For å redusere spredning av partikler fra tildekkingslaget har det blitt benyttet masser i fraksjon 0-32 mm i tildekkingen. Resultatene fra overvåking viser at det har vært liten partikkelflukt fra utfyllingsmassene under utfylling av de første 65 % av tildekkingslaget. Det ble registrert to turbiditetsvarslere den 5. mars, som var en periode da det ikke ble fylt ut masser. Etter 5. mars har det ikke vært noen varslere på overskridelser av turbiditet.

De stedlige sedimentene i utfyllingsområdet er vesentlig mer forurenset av blant annet TBT og PAH-forbindelser enn de er av nikkel. Drammen havn er derfor ikke enig i at bruk av masser med naturlig forhøyet nivå av nikkel vil undergrave hele hensikten med tildekkingslaget. Den faktiske miljøgevinsten fra tildekkingslaget som sådan er likevel diskutabel, da tildekkingslaget vil bli liggende under en ca. 35 meter høy steinfylling og ikke utgjøre noen ny sjøbunn.

Metallinnholdet i massene skyldes ikke menneskelig tilført forurensning, men er et resultat av lokalt bakgrunnsnivå. I forbindelse med Ny Vannforsyning Oslo, E18 Vestkorridoren og Fornebu-banen er det gjennomført omfattende testing av bergartstyper i regionen, og det er nesten ingen bergarter fra Drammen og Osloområdet som i enkelte prøver ikke har forhøyde nivåer av ulike metaller sammenlignet med normverdiene for forurenset grunn. I henhold til forurensningsforskriften § 2-3 skal slike masser ikke anses som forurenset. Det er ønskelig å benytte massene i sjø, der forurensningsgraden vurderes etter klassegrensene for sedimenter. Tilstandsklassene II-V for sedimenter angir økotoksikologiske grenseverdier som benyttes nasjonalt, og miljørisikovurderingene tyder på liten miljørisiko fra massene.

Grenseverdiene i den eksisterende tillatelsen som søkes endret gjelder for analyserbart finstoff i tildekkingslag og finstoff som kan følge med steinmassene. Det gjelder med andre ord ikke for hovedmengden av steinen. Når de ytre sjeteene er etablert, vil massene bli dumpet innenfor etablert sjete. Sjeteen vil redusere spredning av partikler fra eventuelt finstoff som følger med massene.



Hovedformålet med veileder M-411 er vurderinger av egnetheten av tildekkingsmasser av forurensede sjøområder. I utfyllingsprosjekter er formålet primært å hindre spredning og transport av miljøgifter fra sedimentene til omgivelsene, både under og etter utfylling. Et premiss for utført miljørisikovurdering var at massenes forurensningsgrad skulle vurderes med tanke på gjennomsnittsverdier. Gjennomsnittsverdiene for syv av de åtte prioriterte metallene overholder tilstandsklasse II for sediment, som er foreliggende krav. Gjennomsnittsverdien for nikkel overskrider tilstandsklasse II (17 % opp i tilstandsklasse III).

Utlekkingstestene for nikkel i ferskvann er gjort for alle bergarter som er aktuelle for utfylling (64 tester totalt). Dette omfatter blant annet bergartene på strekningen fra Vefsrud til Alna, samt kambrosilurstein fra Fornebubanen. Tre utlekkings tester på kambrosilurskifer i sjøvann (utført av Golder) viser en initiell utlekking av nikkel på 1-3-1,6 µg/l, noe som vil si 4,7 % av grensen for initiell utlekking i trinn 2 i veileder M-411 (34 µg/l). Kambrosilurskiferen er den bergarten med høyest gjennomsnittlig nikkelinhold.

Ristetester av 46 prøver fra Ny vannforsyning Oslo på ferskvann viser kun en verdi av nikkel over kvantifiseringsgrensen (LOQ) på 0,0030 mg/l (det ble da påvist 0,035 mg/l, noe som vil si 1 µg/l over grensen for initiell utlekking). For massene fra Fornebubanen viser resultatene fra 19 ristetester på nikkel i ferskvann kun verdier under LOQ.

I permanent situasjon med utfylte masser til kote +2,5 fyllingsmektighet opptil 32 meter og erosjonssikker sprengstein i og rundt fyllingen, vil det aller meste av finstoffet ligge igjen skjermet inne i det oppfylte volumet og eksponeringen for biota vil være minimal. Vanngjennomstrømmingen vil også være minimal. Oppvirvling på grunn av skip vil ikke være en sentral problemstilling. Etter Drammen havn sin mening tilsier det samlede bildet av utlekking hvordan massene blir liggende at økotoksikologisk testing av nikkel ikke er nødvendig. Innblanding av utslipp i vannmiljø skjer automatisk og er ikke det samme som å fortynne forurensning med hensikt. Multiconsult har vurdert et behov for 3 × fortynning av den høyeste påviste utlekkingsverdien å medføre liten miljørisiko i en resipient av denne størrelsen.

Rambøll har tidligere utført en risikovurdering av nitrogenutslipp. Massene som er aktuelle i omsøkt endring vil ikke medføre noen økt nitrogenbelastning. Snarere vil nitrogenmengden være mindre enn det som er vanlig i sprengstein. En andel av volumet kommer fra driving med tunnelboremaskin (TBM) der det ikke benyttes sprengstoff. Disse massene har dermed ikke nitrogenforbindelser.

Når det gjelder konsekvenser for fjorden, påpeker Drammen havn at utfyllingen allerede er tillatt. I denne sammenhengen er det sentrale punktet om finstoff som medfølger massene med naturlig forhøyet innhold av nikkel medfører en uakseptabel tilleggsbelastning fra det som tidligere er omsøkt og vedtatt. Drammen havn deler ikke Ren Drammensfjord prosjektet sitt syn på at omsøkt endring medfører en stor tilleggsrisiko for utlekking som vil forringe miljøet i fjorden og bryte med målene i vannforskriften.

Lovgrunnlag og myndighet

Det aktuelle tiltaket krever tillatelse etter forurensningslovens bestemmelser, jf. forurensningsloven § 11, jf. § 16. Statsforvalteren har behandlet saken som rett forurensningsmyndighet for arbeider som kan medføre forurensning i sjø, jf. rundskriv T-3/12.



Statsforvalterens vurdering

Generelt

Ved avgjørelse om endring av tillatelse etter forurensningsloven, skal Statsforvalteren i henhold til forurensningsloven § 11 femte ledd legge vekt på de miljømessige ulempene ved tiltaket, sammenholdt med de fordelene og ulempene tiltaket vil medføre. Statsforvalteren foretar en helhetlig vurdering der både miljøhensyn, forurensningshensyn og alminnelige samfunnsmessige hensyn tas med i betraktningen.

Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8-12 i samme lov legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold. Naturmangfoldlovens prinsipper blir derfor anvendt som retningslinjer for vår skjønnsutøvelse, og blir vektlagt ved avgjørelse om tillatelse skal gis, og eventuelt på hvilke vilkår.

Tiltak som medfører fare for forurensning av vann, skal også vurderes etter vannforskriftens³. Forskriften setter miljømål for vann, og begrenser derav hva som kan tillates av tiltak ut fra tilstand og de ulike miljøkrav som er satt. Vannforskriften § 4 om miljømål for overflatevann, tilsier at *«tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og kjemisk tilstand»*. Dersom et tiltak kan forringe eller vanskeliggjøre oppnåelse av miljømål, må tiltaket vurderes etter unntaksbestemmelsen i vannforskriften som følger av § 12.

Vanntype og miljøtilstand

Vannforskriften setter klare og konkrete mål om miljøforbedringer i vannmiljøet i Norge. Hver vannforekomst får sin tilstand undersøkt og klassifisert etter gitte rammer. God økologisk og kjemisk tilstand er målet for alle vannforekomster som ikke har unntak, jf. vannforskriften § 4. Dersom en vannforekomst ikke har god økologisk tilstand, skal tiltak for å forbedre tilstanden gjennomføres.

Utfyllingen med massene som er omsøkt av Drammen havn skal skje i vannforekomsten Drammensfjorden-indre (0101020801-C). I vannforvaltningsdatabasen Vann-Nett er Drammensfjorden-indre karakterisert som en sterkt ferskvannspåvirket fjord med «dårlig» økologisk tilstand. Det er de biologiske kvalitetselementene som gjør at Drammensfjorden-indre ikke oppnår «god» økologisk tilstand. Den kjemiske tilstanden i vannforekomsten er registrert som «dårlig» på grunn av påvisning av TBT, DDT og enkelte PAH-forbindelser i bunnsediment, samt påvisning av PFOS, bromerte difenyletere og kvikksølv i biota. Vannforekomsten er allerede i stor grad påvirket av diffuse avrenninger fra by/tettsted, transport og infrastruktur, samt fysiske endringer forårsaket av mudring og utfyllinger.

Vannforekomsten Drammenselva (012-2399-R) renner ut i Drammensfjorden-indre. Drammenselva er karakterisert som en svært stor, kalkfattig og klar elv med «svært dårlig» økologisk tilstand. Årsaken til at Drammenselva har «svært dårlig» økologisk tilstand er at lakseparasitten Gyrodactilus salaris forekommer i vassdraget, samt at tettheten av lakseparr er lav. Flere av de vannregionspesifikke stoffene viser dårlig tilstand. Den kjemiske tilstanden i Drammenselva er også registrert som «dårlig», og dette er i all hovedsak på grunn av påvisning av enkelte PAH-forbindelser som for eksempel benzo(a)pyren.

³ F15.12.2006 nr. 1446 Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).



I henhold til § 4 i vannforskriften skal tilstanden i overflatevann beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomsten skal ha minst god økologisk og kjemisk tilstand. Ny aktivitet og inngrep skal derfor ikke medføre forringelse eller vanskeliggjøre oppnåelse av miljømål som er satt.

Når det gjelder konsekvenser for fjorden, påpeker Drammen havn i kommentarer til høringsuttalelser at utfyllingen allerede er tillatt og at tiltaket er i henhold til vedtatt reguleringsplan fra 2020. Drammen havn mener omsøkt endring ikke medfører en stor tilleggsrisiko for utlekking som vil forringe miljøet i fjorden og bryte med målene i vannforskriften. Statsforvalteren mener at dette ikke er godt nok begrunnet, og at Drammen havn må ta stilling til hvordan deres tiltak påvirker økologisk og kjemisk tilstand i Drammensfjorden. Selv om tiltaksplanen for Oslofjorden ikke kom før etter Drammen havn fikk tillatelse etter forurensningsloven, må likevel Statsforvalteren ta hensyn til tiltaksplanen i forbindelse med behandlingen av søknaden om endring.

Statsforvalteren vurderer at utfylling av omsøkte masser i Drammensfjorden kan medføre forringelse av vannkvaliteten og vanskeliggjøre at miljømål oppnås. Det er i tillegg viktig å påpeke at virkningene av å fylle ut forurensede masser til Drammensfjorden ikke er tilstrekkelig kjent og det kommer ikke tydelig fram av søknaden hvilke konsekvenser dette vil ha for vannkvaliteten i fjorden. Dette har avgjørende betydning for vår avgjørelse i saken.

Vurdering etter forurensningsloven og naturmangfoldloven

De stedlige sedimentene i utfyllingsområdet er hovedsakelig forurenset med PAH-forbindelser og TBT. Hensikten med kravet om tildekkingslaget som er gitt i gjeldene tillatelse er å begrense spredning av disse forbindelsene ved utfyllingsarbeidene med sprengstein. Statsforvalteren er enig med prosjektet Ren Drammensfjord at effekten av dette avbøtende tiltaket vil kunne bli undergravet når tildekkingsmassene selv ikke er fri for forurensning. Tilførsel av masser med høyere nivåer av tungmetaller vil potensielt kunne forringe situasjonen i vannforekomsten.

Drammen havn hevder i sine kommentarer til høringsuttalelsene at massene ikke er å anse som forurenset i henhold til forurensningsforskriften kapittel 2 om *opprydning i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider* § 2-3. Forurensningsforskriften bokstav a definerer forurenset grunn, og det står følgende i bestemmelsen:

«Grunn der konsentrasjonen av uorganiske helse- eller miljøfarlige stoffer ikke overstiger lokalt naturlig bakgrunnsnivå i området der et terrenginngrep er planlagt gjennomført, skal likevel ikke anses for forurenset».

Statsforvalteren mener at dette ikke relevant i denne saken ettersom denne saken gjelder masser som tas ut fra et geografisk område og flyttes til et annet hvor forurensningssituasjonen er en annen. Metallinnholdet i de planlagte utfyllingsmassene skyldes ikke menneskelig tilført forurensning, men er et resultat av lokalt bakgrunnsnivå fra lokalitetene der massene er hentet ut. Statsforvalteren mener at det ikke er relevant om forurensningen er naturlig eller ikke, hvis det kan føre til en forurensning der de legges. Tilføring av masser til sjø vil medføre lik forurensning uavhengig om forurensningen er naturlig forekommende eller ikke.

Statsforvalteren bemerker, som Drammen kommune, at massenes forurensningsgrad vurderes med gjennomsnittsverdier i søknaden, og Statsforvalteren mener også at fortykning ved utlekking ikke skal ses på som et avbøtende tiltak. Videre er det opplyst at det er funnet høye verdier av kobber og sink, men dette er i søknaden ikke fulgt opp med dokumentasjon, vurderinger eller beskrivelser av



utlekkingspotensial. Statsforvalteren bemerker også at utlekkingsstester for nikkel primært er gjennomført i ferskvann.

Statsforvalteren som forurensningsmyndighet er gitt et vidt skjønn hva gjelder avgjørelsen av om tillatelse til forurensning skal gis og eventuelt på hvilke vilkår, jf. forurensningsloven § 11 femte ledd. Herunder bestemmelsens ordlyd, «skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre». Naturhensyn er relevante, og skal tillegges vekt, ved avgjørelse av om tillatelse etter forurensningsloven skal gis, jf. forurensningsloven § 2 nr. 1 og forurensningslovens formål i § 1 annet ledd.

Når Statsforvalteren som forurensningsmyndighet avveier fordeler og ulemper for om tillatelse skal gis, følger det av plikten i naturmangfoldloven § 7 at prinsippene i §§ 8-12 i samme lov skal legges til grunn i vurderingen og utøvingen av offentlig myndighet som har betydning for naturmangfoldet. Naturmangfoldloven § 8 *Kunnskapsgrunnlaget* stiller krav om at offentlige beslutninger som berører naturmangfold skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse, økologisk tilstand og effekten av eventuelle påvirkninger.

I Miljødirektoratets database Naturbase (2022) ligger Drammen havn innenfor naturtypen Drammenselva-Holmen (BN00083552) som utgjør Drammenselvas deltaområde. Dette deltaområdet regnes som svært viktig for biologisk mangfold, da Drammenselvas utløp er et av de mest artsrike fiskeområdene i Norge. Det er registrert 42 fiskearter i Drammenselva og Drammensfjorden. Det er derfor av nasjonal betydning å bevare fjordbassenget og de nedre deler av Drammenselva som beite-, reproduksjons- og oppvekstområde for fisk. Området ligger i utløpet av Drammenselva, og er en delt holme dannet av elveavsetninger. I dag er Holmen bebygget, og utfyllinger av steinmasser har utvidet holmen mot fjordsiden. Ca. 90 % av vannmassene følger Strømsø siden og ca. 10 % følger Bragernessiden. Det er ikke registrert noen arter av stor eller særlig stor forvaltningsinteresse i influens- eller tiltaksområdet for utfyllingsarbeidet.

Kysttorsk har tidligere vært en vanlig art i indre deler av Drammensfjorden, men bestanden av torsk har opplevd en drastisk nedgang i senere år og er på et historisk lavt nivå. Spesielt de yngre livsstadiene til torsk tar skade av vann med høy konsentrasjon av partikler. Det er imidlertid ikke registrert noe gyteområde for kysttorsk i Indre Drammensfjord. Det nærmeste gyteområdet for kysttorsk er registrert like nord for Holmsbu (Yggdrasil 2020). Dette er et godt stykke sør for Svelvikterskelen og langt unna tiltaksområdet. Det er derfor lite sannsynlig at selve utfyllingsarbeidene ved Drammen havn vil medføre en direkte negativ påvirkning på gyteområdet. Hvorvidt utfylling av forurensede masser ved Drammen havn vil bidra til akkumulering av nikkel, sink og kobber i næringsnettet, er derimot ikke kjent. Det frarådes å spise både fisk og skalldyr i enkelte deler av Oslofjorden, og en viktig oppgave fremover er å redusere tilførsler av både tungmetaller og organiske miljøgifter til Oslofjorden.

Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv ble signert av klima- og miljøvernministeren i mars 2021. Hovedmålet med tiltaksplanen er at Oslofjorden skal være ren, rik og tilgjengelig for alle. Tiltaksplanen er tydelig på at tilstanden for livet i Oslofjorden er alvorlig, og at det må gjennomføres en rekke tiltak for å bedre miljøtilstanden i Oslofjorden. Tilførsler av miljøgifter til fjorden er en av hovedutfordringene som trekkes frem av tiltaksplanen, og Statsforvalteren mener det er viktig å redusere ytterligere tilførsler av miljøgifter for å bedre tilstanden i fjorden.

Statsforvalteren mener videre at kunnskapsgrunnlaget rundt effekter av utfylling av omsøkte masser til Drammensfjorden ikke er godt nok. Omfanget av utfyllingen i Drammen havn er betydelig, og på



bakgrunn av at kunnskapsgrunnlaget om effektene av et slikt tiltak ikke er tilstrekkelig kjent, mener Statsforvalteren at det ikke er grunnlag for å gi endret tillatelse til å benytte masser i tilstandsklasse III eller dårligere til utfylling i sjø. Det kommer ikke frem av søknaden hvilke konsekvenser utfylling av forurensede masser vil ha for fjorden og naturmangfoldet. Kunnskapsgrunnlaget er derfor mangelfullt, jf. naturmangfoldloven § 8. Ettersom det, etter Statsforvalterens vurdering, ikke foreligger et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, legger vi også vekt på føre-var prinsippet i naturmangfoldlovens § 9 hvor det følger at

«når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak».

Påvirkninger på et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10. Dette vektlegges i Statsforvalterens vurdering, da vi mener det er viktig å fokusere på at alle fysiske tiltak i sjø og i strandsonen er med på å øke den samlede belastningen på en vannforekomst og på det biologiske mangfoldet.

Statsforvalteren vurderer at det er viktigere å hensynte fjorden og det biologiske mangfoldet, enn å tillate utfylling av masser som potensielt kan forurense når kunnskapen om effekten ikke er kjent. Vi legger stor vekt på målene i både vannforskriften og Helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden, og vi vurderer at samfunnsnyttene av utfylling av omsøkte masser ikke veier opp mot de mulige miljøkonsekvensene tiltaket vil kunne medføre, jf. forurensningsloven § 11 femte ledd. Dette betyr at det ikke gis tillatelse til å fylle ut utfyllingsmasser i tilstandsklasse III eller dårligere eller omsøkte tildekkingsmasser i klasse III eller dårligere. Dette gjelder uavhengig om forurensningen er naturlig forekommende eller ikke. Statsforvalteren presiserer dette ved å legge dette inn som et vilkår under punkt 1 i tillatelsen.

Utfyllingsprosjektet i Drammen havn er av stor samfunnsmessig interesse, og selv om Statsforvalteren ikke tillater utfylling av forurensede masser i tilstandsklasse III eller dårligere, har Drammen havn likevel tillatelse til å fylle ut ikke-forurensede masser i tråd med gjeldende tillatelse. Med ikke-forurensede masser menes masser som tilfredsstiller tilstandsklasse I-II, jf. M-608/2016.

Konklusjon

Statsforvalteren avslår søknaden fra Drammen havn om endring av tillatelse for å kunne fylle ut forurensede masser ved Drammen havn i Drammen kommune med hjemmel i forurensningsloven § 11.

Statsforvalteren mener at fordeler og ulemper, herunder samfunnsnyttene, av å fylle ut forurensede masser ikke veier opp mot de miljøkonsekvensene tiltaket vil kunne medføre, jf. forurensningsloven § 11 femte ledd. Omfanget av utfyllingen i Drammen havn er betydelig, og på bakgrunn av at kunnskapsgrunnlaget om effektene av utfylling av de omsøkte massene ikke er tilstrekkelig kjent, mener Statsforvalteren at det ikke er grunnlag for å gi endret tillatelse til å benytte de omsøkte massene til utfylling i Drammensfjorden.

Statsforvalteren tillater derfor ikke utfylling av utfyllingsmasser eller tildekkingsmasser med tilstandsklasse høyere enn II ved Drammen havn.



Vedtak om avslag på søknad om endring av tillatelse

Statsforvalteren i Oslo og Viken avslår søknad om endring av tillatelse til utfylling av forurensete masser ved Drammen havn i Drammen kommune.

Hjemmel for vedtaket om avslag er forurensningsloven § 11.

Det gis ikke tillatelse til å fylle ut utfyllingsmasser eller tildekkingsmasser i tilstandsklasse III eller dårligere. Dette legges inn som et vilkår under punkt 1 i tillatelsen.

Hjemmel for vedtaket og vilkåret er forurensningsloven § 11, jf. § 16.

Vedtak om gebyr

Statsforvalteren viser til varsel om gebyr datert 02.05.2022. Det ble varslet sats 6-5 som utgjør kr. 70 000 – 35 000,- for behandling av søknaden.

På bakgrunn av medgått ressursbruk vedtar Statsforvalteren at forurensningsforskriftens § 39-4 sats 6 kommer til anvendelse i denne saken. Drammen havn skal derfor betale kr. 35 000,- for Statsforvalterens arbeid med søknaden. Hjemmel for vedtaket er forurensningsforskriften § 39-3, jf. § 39-4.

Ressursbruk knyttet til saksbehandlingen er lagt til grunn ved fastsettelse av gebyrsats. Herunder hører gjennomgang av søknaden, møter og korrespondanse med søker, høring av saken samt endelig ferdigstilling av tillatelsen. Innsats fra andre fagpersoner hos Statsforvalteren inngår også. Miljødirektoratet vil ettersende faktura.

Klagegang

Vedtakene om avslag og gebyrfastsettelse kan av sakens parter og andre med rettslig klageinteresse påklages til Miljødirektoratet, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Klagefrist settes til 07.07.2022.

En eventuell klage skal fremsettes for Statsforvalteren i Oslo og Viken. Klagen skal angi hva det klages over, og den eller de endringene som ønskes. Klagen bør begrunnes, og andre opplysninger av betydning for saken bør nevnes, jf. forvaltningsloven § 32.

Med hilsen

Hilde Sundt Skålevåg
seksjonssjef
Klima- og miljøvernavdelingen

Andreas Røed
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Fiskeridirektoratet
Einar Olsen

Postboks 185 sentrum 5804 BERGEN



Drammen kommune - Ren Drammensfjord
Lier kommune
Bærum Ressursbank
Tone-Lise Rustøen
Gudveig C. Bellen Nordahl
Drammen kommune
Drammen Sportsfiskere

Postboks 205

3401 LIER

Postboks 7500

3008 DRAMMEN