



Miljødirektoratet  
PB 5672 Torgarden  
7485 TRONDHEIM

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Jasmina Hercegovac, 32266970

## Fylkesmannen oversender klage på vårt vedtak om avslag på søknad om tillatelse - Holtskogen Næringspark - Fortum Waste Solutions Norway AS

---

**Fylkesmannen fattet den 19.06.2020 vedtak om avslag på søknad om tillatelse etter forurensningsloven til drift av plastgjenvinningsanlegg på gbnr. 39/4, Holtskogen Næringspark i Indre Østfold kommune.**

**Søker, Fortum Waste Solutions Norway AS, har påklaget Fylkesmannens vedtak.**

**Fylkesmannen finner ikke at klagen gir grunnlag for å endre vedtaket. Klagen oversendes Miljødirektoratet for endelig behandling, jf. fvl. § 33 fjerde ledd.**

---

Fylkesmannen viser til klage på Fylkesmannens vedtak av 19.06.2020, fra Fortum Waste Solutions Norway AS, mottatt den 10.07.2020.

### **Sakens bakgrunn og Fylkesmannens behandling av saken**

Fortum Waste Solutions Norway AS (*heretter benevnt ved Fortum eller klager*) søkte den 05.07.2019 om tillatelse etter forurensningsloven til drift av gjenvinningsanlegg for plast i Holtskogen Næringspark i Indre Østfold kommune. Med bakgrunn i Fylkesmannens merknader om mangler ved søknaden, ble en revidert søknad mottatt den 20.08.2019 (*vedlegg 1*). Virksomheten sendte også den 20.04.2020 etterfølgende dokumentasjon om mulige alternative løsninger mht. utslipp av prosessvann, samt nye vurderinger av den omsøkte løsningen med tilhørende oppdatert risikovurdering (*vedlegg 2*).

### Relevant historikk i saken

Fortum søkte om etablering av et gjenvinningsanlegg hvor avfallsplast fra husholdninger og næring skal gjenvinnes til plastgranulat. Anlegget planlegges etablert på Holtskogen Næringspark (gbnr. 39/4) i Indre Østfold kommune (*t.o.m. 31.12.2019; Hobøl kommune*). Planlagt oppstart av anlegget er angitt til å være ved årsskriftet 2022/2023.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Planlagt oppstart av anlegget ble i opprinnelig søknad angitt å være i første kvartal 2021, men ble ved senere anledning opplyst til å være ved årsskriftet 2022/2023



Det ble søkt om et årlig mottak av inntil 60 000 tonn (40 000 tonn i starten) utsortert plast fra det nasjonale markedet for videre sortering, vasking og granulering. Dette er plast som i dag i stor grad sendes ut av landet, der den delvis gjenvinnes og delvis forbrennes. Det er et stort behov for et slikt anlegg i Norge.

Det var planlagt å etablere en hall på 10 000 – 15 000 m<sup>2</sup> med tett betonggulv, og alt prosessutstyr skulle være lokalisert inne i hallen.

Omsøkt virksomhet skulle ha utslipp av prosessvann fra vasking av plast. Det ble søkt om at dette skulle slippes på kommunalt ledningsnett for spillvann. Prosessvannet skulle ledes via anleggets flotasjonsanlegg og fordrøyningsbasseng før påslipp til kommunens ledningsnett. I påslippsvannet ville det primært være næringsssalter, organisk materiale, noe fett, plast og mikroplast. Overvann fra anlegget skulle føres til et eget fordrøyningsbasseng som skulle tjene som reservevann til bruk i vaskeanlegget, samt evt. brannslukking.

Det var forventet at det kunne oppstå noe lukt fra plastavfallet ved anlegget i mottaksfasen, støv grunnet innendørs sortering, samt støy som følge av vifter på taket og transport av avfall til og fra anlegget. For øvrig vises det til søknaden om tillatelse, (*vedlegg 1 og 2*) og Fylkesmannens sammendrag av søknaden på s. 1 og 2 i vedtaket om avslag, (*vedlegg 3*).

Søknaden ble den 26.08.2019 sendt på høring, jf. forurensningsforskriften §§ 36-6 – 36-8. Daværende Hobøl (nå Indre Østfold) kommune skrev blant annet i sin høringsuttalelse, at de var opptatt av at påslippet ikke skulle føre til driftsproblemer på ledningsnettet eller gi dårligere kvalitet på slammet fra renseanlegget.

Fylkesmannen informerte Fortum i februar 2020 om at tilstanden til det kommunale avløpsnettet og AHSA (Askim, Spydeberg og Hobøl Avløpssamarbeid IKS, heretter benevnt ved AHSA) renseanlegg er svært dårlig. AHSA renseanlegg klarer ikke rensekravet for totalfosfor gitt i tillatelsen. Avvik på fosforrensekravet er blitt poengtert etter tilsyn ved AHSA i 2010, 2015 og 2019 og i våre årlige tilbakemeldinger på egenkontrollrapport. AHSA renseanlegg kunne på tilsyn i 2019 ikke dokumentere at de har klart rensekravet siden tillatelsen ble gitt i 2008. Tilsvarende alvorlige avvik ble også avdekket ved tilsyn av Askim ledningsnett i AHSA avløpsanlegg i 2020. AHSA renseanlegg har i dag ikke tilstrekkelig behandlingsskapasitet til å rense avløpsvannet fra de 3 tidligere kommunene (i dag Indre Østfold kommune) som i dag er tilknyttet anlegget. Ca. 300 000 000 liter urensset avløpsvann ble i 2018 sluppet urensset ut til bekk fra overløpet tilknyttet renseanlegget. Dette utgjør 8 % av alt avløpsvann inn til anlegget, og når mengdene fosfor som slippes ut via overløp medregnes i rensegraden, blir denne langt lavere enn rensekravet. I tillegg har Indre Østfold kommune tre overløp ved Knapstad, Tronstad og Kirkeveien som skulle vært helt faset ut når avløpsnettet oppstrøms var fornyet. Kommunen har ikke redusert mengdene avløpsvann som går i overløp på renseanlegget eller på ledningsnettet, til tross for at dette har vært et krav i tillatelsen siden 2008. Med bakgrunn i tilsyn (inspeksjonsrapportene 2019.036.I.FMOV og 2020.004.I.FMOV) sendte Fylkesmannen et brev til Indre Østfold kommune den 19.03.2020, (*vedlegg 5*). I brevet informerte vi, i tråd med føringer fra Miljødirektoratet om skjerpelse av praksis for krav til sekundærrensing innenfor normalt og følsomt område, om at så lenge Indre Østfold kommune ikke overholder krav til utslipp, vil ethvert nytt påslipp av nye abonnenter, private eller næring, bli betraktet som en forsettlig økning i ulovlig utslipp, (*Miljødirektoratets brev av 20.08.2019, vedlegg 6*).

Det ble også avholdt et møte med Indre Østfold kommune, Fortum og Fylkesmannen den 31.03.2020. Temaet for møtet var problematikken rundt håndtering av prosessvannet fra det omsøkte gjenvinningsanlegget. Fortum la til grunn at god kommunikasjon med kommunen og



rutiner for å følge med værprognoser kunne være gode forutsetninger for å unngå påslipp til kommunalt nett i nedbørsperioder. Prosessvannet kunne holdes igjen i et fordrøyningsbasseng i perioder med ellers stort press på ledningsnett, pumpestasjoner og renseanlegget. Det ble videre fremhevet fra Fortum sin side, at anlegget ikke var planlagt å starte opp før årsskiftet 2022/2023 og at dette gav Indre Østfold kommune tid til å igangsette tiltak for å redusere mengden overløp på det kommunale avløpsnettet. Med bakgrunn i tilstanden til det kommunale avløpsnettet, pumpestasjoner og ved AHSA avløpsrenseanlegg og etterslepet kommunen har for å kunne drive i tråd med dagens tillatelser, ba Fylkesmannen Fortum om å gjøre en ny vurdering av alternative løsninger for utslipp av prosessvann. Vurderingen skulle inneholde alternative løsninger til utslipp av prosessvann enn påslipp til kommunalt avløpsnett. Fortum vurderte muligheten for høyere grad av lokal rensing og utslipp til lokal bekk, og konkluderte i brev av 20.04.2020 med at dette alternativet medførte større miljørisiko for den lokale resipienten enn påslipp til kommunalt nett, da et mer avansert renseanlegg er mer utsatt for driftsutfordringer. Fortum presiserte også at kostnadene knyttet til etablering av et avansert renseanlegg er betydelige, uten at de gir nytteeffekt i form av nødvendig redusert miljørisiko, (*vedlegg 2*).

Fylkesmannen fattet den 19.06.2020 vedtak om avslag på søknad om tillatelse etter forurensningsloven til den omsøkte virksomheten, (*vedlegg 3*). Etter en helhetlig vurdering av forurensningsmessige ulemper sammenholdt med den store samfunnsnytt og ulemper som det omsøkte virksomheten for øvrig kan medføre, avsto vi søknaden slik den forelå på avgjørelsestidspunktet. Dette ble begrunnet med at de omsøkte utslippene ville påvirke nærliggende bekker og vassdrag i svært stor grad. Årsaken til dette er at den omsøkte resipienten for utslippet, i dette tilfellet bekker med overløp fra ledningsnettet og Engerbekken som er resipienten til renseanlegget, i svært stor grad vil bli påvirket av et slikt påslipp. AHSA avløpsrenseanlegg med tilhørende ledningsnett har ikke tilstrekkelig behandlingsskapasitet til å ta imot eller rense avløpsvannet det mottar i dag, og er heller ikke egnet til å rense den type prosessvann som Fortum søker om utslipp av.

Vedtaket ble påklaget av Fortum den 10.07.2020, (*vedlegg 4*).

## Klagen

Det er fremmet en rekke anførsler i klagen fra Fortum.

Fylkesmannen vil kort redegjøre for klager sine anførsler, men viser for øvrig til klagen i sin helhet som er vedlagt dette brevet, (*vedlegg 4*).

Klager anfører for det vesentligste;

1. Feil ved Fylkesmannens skjønn
  - 1.1. Fylkesmannen har ikke i sin vurdering hensyntatt konklusjonen i den ettersendte miljørisikovurderingen av utslipp av prosessvann fra anlegget, (*Rambøll, 20.04.2020*).
  - 1.2. Fylkesmannens skjønnsutøvelse er uriktig fordi Fortums bidrag til økt forurensing og miljørisiko i resipienten nedstrøms det kommunale renseanlegget må vurderes annerledes enn Fylkesmannen har gjort, bl.a. fordi det planlagte anleggets andel av totalt behandlet vannmengde i det kommunale renseanlegget kun er i underkant av 1,5 %, bruken av fordrøyningsbassenget reduserer betydelig eventuelt bidrag til overløp i renseanlegget og fordi miljørisikovurderingen viser lav risiko for gjenvinningsanleggets



bidrag. I tillegg nevnes det at prosessvannet også skal renses lokalt på Fortums anlegg før det slippes på avløpsnett.

- 1.3. Fylkesmannen har ikke i sin vurdering hensyntatt effekten av fordrøyningsbassenget og mulige tiltak fra Fortums side for ytterligere økt kapasitet i fordrøyningsbassenget samt andre avbøtende tiltak. Gjenvinningsanleggets bidrag til økt overløp vil imidlertid etter Fortums vurdering være minimalt. Fortum vil kunne holde tilbake prosessvann i det planlagte fordrøyningsbassenget i perioder der det er høy sannsynlighet for overløp. Tiltakets effekt er betydelig. Bassengets kapasitet kan også kunne økes dersom Fylkesmannen mener dette er nødvendig. Videre viser den foretatte miljørisikovurderingen at risikoen er lav.
  - 1.4. Fylkesmannens skjønnsutøvelse er uriktig fordi den legger uforholdsmessig stor vekt på Fortums antatte bidrag til økt risiko i avløpsnett, som nærmest fullt ut avhjelpes av de tiltak Fortum skal gjennomføre, primært ved hjelp av et fordrøyningsbassenget, hvis kapasitet kan styrkes ytterligere. Skjønnsutøvelsen må etter Fortum sin mening ta utgangspunkt i relevant restrisiko etter avbøtende tiltak og ikke i en teoretisk risiko hvor det er lagt til grunn at risikoavdempende tiltak ikke gjennomføres.
  - 1.5. Fylkesmannen har ikke ved sin vurdering hensyntatt tidspunktet for ferdigstilling av Fortums anlegg og de forbedringene som med sikkerhet vil være gjort på det kommunale vann- og avløpsnett innen den tid. Fylkesmannen har dermed etter Fortum sin vurdering, feiltolket effekten av kommunens vedtatte prosjekter for å redusere mengde fremmedvann inn på pumpestasjonene.
  - 1.6. Fylkesmannen har videre ikke i tilstrekkelig grad foretatt en avveining mellom de forurensningsmessige ulempene og øvrige fordeler, inkludert betydelige miljø- og klimafordeler som den omsøkte virksomheten vil medføre, jf. kravet i forurensningsloven § 11 femte ledd.
2. Feil ved Fylkesmannens saksbehandling
- 2.1. Fortum anfører at feilene med Fylkesmannens skjønnsutøvelse som er angitt ovenfor, er i strid med utredningskravet som følger av forvaltningsloven § 17.

Fortum sin påstand er at det gis tillatelse etter forurensningsloven til den omsøkte virksomheten på lokaliteten.

## **Fylkesmannens vurdering av klagen**

### Fylkesmannens kompetanse i klagebehandlingen

Det er Fylkesmannens vedtak av 19.06.2020 som er påklaget i denne saken, forvaltningsloven § 28 første ledd. Det betyr at klageretten gjelder beslutninger og andre forhold som fremgår av selve vedtaket.

Det følger av fvl. § 33 annet ledd at Fylkesmannen som underinstans skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Fylkesmannen kan oppheve eller endre sitt vedtak dersom den finner klagen



begrunnet, eller oversende klagen i tilrettelagt tilstand til overordnet forvaltningsorgan for avgjørelse.

Miljødirektoratet er klageinstans for vedtak som Fylkesmannen treffer i medhold av forurensningsloven, jf. fvl. § 28 første ledd.

#### Vurdering av om klagevilkårene er til stede

Fylkesmannens avgjørelse om avslag på søknad om tillatelse av 19.06.2020 er et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2, første ledd, bokstav b), og kan dermed påklages i medhold av fvl. § 28.

Fortum Waste Solutions Norway AS, som er den som har søkt om tillatelse etter forurensningsloven til forurensende virksomhet, har påklaget vedtaket, og er dermed klageberettiget, jf. fvl. § 28. Klagen fra Fortum er fremsatt innen de frister som var satt for å klage, jf. fvl. §§ 29 og 30.

Vilkårene for behandling av klagen fra Fortum er å anse som oppfylt, jf. fvl. §§ 28 og 29 jf. § 33 andre ledd.

#### Vurdering av klagernes anførsler

Fylkesmannen henviser til begrunnelsen for avslaget om tillatelse i vårt vedtak av 19.06.2020, (*vedlegg 3*).

Vi vurderer at klagen ikke bringer frem ny informasjon som ikke allerede var kjent ved vurderingen av søknaden.

Vi vil i det følgende gi noen kommentarer og vurderinger utover det som kommer frem i det forannevnte vedtaket om avslag på søknad om tillatelse, (*vedlegg 3*).

#### *Til anførsel 1.1., 1.2., 1.3. og 1.4 Utslippene fra anlegget og avbøtende tiltak*

Da de ovennevnte anførslene vurderes å være nærmest sammenfallende, finner Fylkesmannen grunn til å gi en samlet kommentar til anførslene.

Rambøll sin miljørisikovurdering av det omsøkte tiltaket, datert 20.04.2020 vurderes å være tilstrekkelig hensyntatt og vurdert i vårt vedtak. Miljørisikovurderingen tar utgangspunkt i dagens situasjon på avløpsnett, samt effekten av et fordrøyningsbasseng på 1000 m<sup>3</sup>, nok til 7 dagers mellomager av rensert prosessvann. Klagen anfører at Rambølls konklusjon er at det i sum er lav risiko og miljøbelastning forbundet med den omsøkte løsningen, gitt at det planlagte fordrøyningsbassenget brukes som forutsatt i perioder med mye fremmedvann inn på det kommunale ledningsnett og renseanlegget.

I vår vurdering av det omsøkte tiltaket, vurderte vi ikke bare det som kommer frem i konklusjonen i rapporten, men de redegjørelsene som kommer frem i rapporten i sin helhet, knyttet til de ulike forurensningsmessige ulempene ved *hele avløpssystemet* til AHSA sitt renseanlegg.

Når det gjelder særskilt rapporten, viser vi også til vedtaket om avslag på s. 6 hvor vi skrev;

«Det første driftsoverløpet på ledningsnett fra påslippet fra Fortum til AHSA avløpsanlegg (Knapstad) har utslipp til Fossbekken. I miljørisikovurderingen utført av Rambøll datert 20. april 2020, kommer det frem at det i 2019 gikk 2 641 m<sup>3</sup> i overløp ved dette driftsoverløpet. Videre skriver Rambøll: «Hvis det til tross for planlagte tiltak vil være påslipp til det kommunale nettet i perioder med mye nedbør, vil utslippet fra Fortum bidra med en vesentlig økning av overløpsmengder ved den nærmeste pumpestasjonen. Ved maksimalt



utslipp av 7 m<sup>3</sup>/time vil overløpsmengder ved denne pumpestasjonen øke med cirka 65 %. Det er middels sannsynlighet for at dette vil skje, da fordrøyningsbassenget skal benyttes.

Fylkesmannen kan ikke se at det vil være miljømessig forsvarlig å gi tillatelse til en økning i mengden overløp ved Knapstad pumpestasjon da vannforekomsten som Fossbekken er en del av er i svært dårlig tilstand (se avsnitt om vurdering etter vannforskriften).» (våre *uthevinger*). Kravet om at overløpene på Knapstad, Tronstad og Kirkeveien skal fases ut har vært en del av tillatelsen til AHSA siden 2008.»

Fylkesmannen har i vedtaket vektlagt de mengdene med fremmedvann som i dag kommer inn på avløpsnett. Fremmedvann er årsaken til at Indre Østfold kommune i dag ikke driver i tråd med dagens tillatelser. AHSA avløpsanlegg klarer ikke sine rensekrav og både avløpsnett og renseanlegg har i dag ulovlig store utslipp via overløp som ikke har vært større siden 2015 (2019: 503 212 m<sup>3</sup> i overløp på renseanlegget og til sammen 108 708 m<sup>3</sup> fra overløp ved Knapstad, Tronstad, Kirkeveien og Fossum). Fortum skriver selv i klagen at de deler bekymringen om mengdene med fremmedvann som i dag kommer inn på avløpsnett, men at Fortum sitt bidrag til dette vil avhjelpest av bruken av fordrøyningsbassenget, og at risikoen de representerer derfor er lav.

Bruk av fordrøyningsbasseng og redusert vannforbruk på Fortum, vil som Fortum skriver, kunne hindre at prosessvann fra Fortum i normalsituasjon fører til økte overløpsutslipp på Knapstad pumpestasjon og AHSA renseanlegg i perioder med mye nedbør. Rambøll har imidlertid selv vurdert det som middels sannsynlig at det vil kunne forekomme påslipp i perioder med mye nedbør og at dette i verste fall vil kunne bidra til en 65 % økning av overløpsutslipp ved nærmeste pumpestasjon.

Vi minner igjen om at Indre Østfold kommune og AHSA renseanlegg har store utfordringer med mye fremmedvann inn på ledningsnett noe som medfører omfattende overløp både på ledningsnett og ved renseanlegget. Indre Østfold kommune har rapportert at 503 212 m<sup>3</sup> urensset avløpsvann i 2019 ble sluppet urensset ut til Engerbekken fra overløpet på renseanlegget. Dette utgjør 10,7 % av alt avløpsvann inn til anlegget, og når mengdene fosfor som slippes ut via overløp medregnes i rensegraden, blir denne langt lavere enn dagens rensekrav om 90 % reduksjon av fosfor. I 2019 hadde renseanlegget 113 dager med overløp. I tillegg til utslipp av urensset avløpsvann ved renseanlegget, har også Indre Østfold kommune store overløpsutslipp på ledningsnett.

Indre Østfold kommune har i dag ikke fullstendig oversikt over lekkasjer og overløp på ledningsnett tilknyttet AHSA renseanlegg. Det er imidlertid beregnet et samlet utslipp på 108 708 m<sup>3</sup> i fire utslippspunkt før renseanlegget. Tronstad pumpestasjoner rapportert til å ha vært i overløp i 1 173 timer i 2019. Dette tilsvarer nesten over 48 hele dager med sammenhengende overløp, altså tilsvarende 13,4 % av hele 2019. Fylkesmannens vurdering er at Indre Østfold kommune har innlekking og utlekking av avløpsvann som er langt mer omfattende enn det som kan forklares med ekstremnedbør.

Alle resipienter tilknyttet de fire pumpestasjonene og overløpet på renseanlegget er som følge av utslipp av avløpsvann vurdert til å ha dårlig tilstand. I henhold til føringer fra Miljødirektoratet, og vårt brev i mars til flere kommuner i vårt fylke (*vedlegg 5*), deriblant til Indre Østfold kommune, kan det ikke aksepteres nye påslipp, verken fra private husholdninger eller fra næring før avløpssituasjonen er utbedret og kommunen driver i tråd med krav gitt i eller i medhold av lov. Etter vår vurdering vil det ikke finnes avbøtende tiltak som i tilstrekkelig grad kan avhjelpest avløpssituasjonen ved AHSA sitt ledningsnett og ved selve renseanlegget før anlegget starter opp i 2022/23. Vi vurderer at avslaget bør fastholdes, uavhengig av om fordrøyningsbassenget kan økes i størrelse og kapasitet.



Ved påslipp til kommunalt nett forutsetter Fortum at AHSA renseanlegg skal ta imot å rense prosessvann fra Fortum. Prosessvannet vil etter vår vurdering ikke bli fullstendig rensed ved en slik løsning, slik Fortum anfører i sin klage. AHSA renseanlegget, er et kjemisk renseanlegg som i hovedsak er bygget for å fjerne fosfor fra sanitært avløpsvann. AHSA avløpsanlegg har i dag også krav om sekundærrensing og skal fjerne minimum 70 % BOF<sub>5</sub> og 75 % KOF<sub>CR</sub>. Alternativt skal ikke utslippskonsentrasjonen overstige 25 mg/l for BOF<sub>5</sub> eller 75 mg/l for KOF<sub>CR</sub>. I 2019 hadde AHSA under 75 % rensing av KOF<sub>CR</sub> i 10 av 24 prøver og under 70 % i 7 av 24 prøver for BOF<sub>5</sub>. Ettersom innløpskonsentrasjonen er svært lav klarer AHSA likevel konsentrasjonskravet om maksimumskonsentrasjon for utslipp og overholdt dermed sekundærrensingskravet i 2019.

Som Miljødirektoratet skriver i brev til oss 20.08.2019 (*vedlegg 6*), er det svært få kjemiske renseanlegg i Norge som i dag klarer å oppnå en tilstrekkelig stabil renseseffekt i samsvar med krav om sekundærrensing i EU sitt avløpsdirektiv. Miljødirektoratet presiserer i brevet at innføring av et biologisk rensetrinn er: «*svært ønskelig for å oppnå en høyere rensesgrad av mikroforurensning som legemidler og organiske miljøgifter i avløpsvannet*». Prosessvann fra Fortum skiller seg vesentlig fra sanitært avløpsvann og vil kunne inneholde både miljøgifter og mikroplast. Det er etter vår vurdering at AHSA renseanlegg i dag ikke har tilstrekkelig renseteknologi eller kapasitet til å rense Fortum sitt prosessvann på en tilstrekkelig eller stabil måte.

\*

*Til anførsel 1.5. Fylkesmannen har ikke ved sin vurdering hensyntatt tidspunktet for ferdigstilling av Fortums anlegg og de forbedringene som med sikkerhet vil være gjort på det kommunale vann- og avløpsnettet innen den tid*

Fortum anfører at Fylkesmannen har feiltolket effekten av kommunens vedtatte prosjekter for å redusere mengde fremmedvann inn på pumpestasjonene. Fortum anfører videre i klagen at kommunen allerede har igangsatt flere prosjekter, også tiltak rundt den første pumpestasjonen, Knapstad pumpestasjon.

Til dette kan vi bemerke at de opplysningene som forelå ved avgjørelsestidspunktet, var at Indre Østfold kommune er i en planleggingsfase med hensyn til prosjekteringen og utbedringen av sitt avløpssystem, herunder oppgradering/vedlikehold av ledningsnettet og renseanlegget, herunder plikten til å oppfylle sekundærrensingskravene, med en frist til 2027.

Som Fylkesmannen har presisert tidligere er gjentakende brudd på tillatelse svært alvorlig. AHSA renseanlegg har ikke drevet i tråd med gjeldende tillatelse noen gang. Ulovlig forurensning fra ledningsnett og renseanlegg har de siste årene økt. Så lenge Indre Østfold kommune ikke overholder krav til utslipp vil ethvert nytt påslipp av nye abonnenter, private eller næring, bli betraktet som en forsettlig økning i ulovlig utslipp. Etterslepet i avløpssektoren i Indre Østfold kommune er svært stort, og effekten av tiltak på dagens ulovlige utslipp er på nåværende tidspunkt svært usikker. Erfaringsmessig tar slike prosjekter flere år å gjennomføre, og det er ikke bare ledningsnettet i kommunens avløpssystem som må bli utbedret. Kommunen må også gjøre store utbedringer på renseanlegget for å kunne rense den type prosessvann som Fortum søker om utslipp av. Ut fra fremdriftsplanen som er presentert fra kommunen sin side vår 2020, og med tanke på at anlegget har planlagt oppstart ved årsskriftet 2022/2023, vil dette innebære at det vil slippes prosessvann fra Fortum sitt anlegg som ikke vil bli rensed etter dagens beste tilgjengelige teknologi (BAT) på det kommunale renseanlegget i minst 4 år. I den anledning viser vi også til den endelige fremdriftsplanen som er vedtatt av kommunestyret den 16.09.2020, oversendt Fylkesmannen samme dag, som er i samsvar med den fremdriftsplanen som ble skissert for Fylkesmannen vår 2020, (*vedlegg 8*).



Fylkesmannen kan heller ikke fremtvinge prosessløsninger i kommunene ved å gi en tillatelse etter forurensningsloven til utslipp fra næringsvirksomheter. Dette ville i verste fall legge føringer for hva selvkostmidlene på avløp i kommunen skal brukes til. Renseanlegg som tar imot avløpsvann fra husholdninger er ikke bygget for å ta imot prosessvann fra industri-nærings-/avfallsanlegg.

Fortum er også uenig i Fylkesmannens vurdering om at ferdig sanering av den første pumpestasjonen (Knapstad) våren/sommeren 2021, sannsynligvis vil føre til at desto mer urensset avløpsvann går i overløp ved de tre neste pumpestasjonene nedstrøms; Tronstad, Kirkeveien og Fossum med tilhørende resipienter. Dette inkluderer Hyllibekken (i tillegg til tidligere nevnte Engerbekken og Fossbekken) som også har svært dårlig økologisk tilstand. Etter Fortums vurdering vil ikke en reduksjon av fremmedvann inn på systemet medføre økte overløp lenger ned på den samme strengen. Til dette kan vi bemerke at mengden avløpsvann i overløp i dag øker i mengde fra Knapstad til Fossum. Avløpsmengden i overløp ved Knapstad er i 2019 beregnet til 2 642 m<sup>3</sup>, utslippet ved pumpestasjonen nedstrøms (Tronstad) er beregnet til 12 162 m<sup>3</sup>, videre er utslippet nedstrøms i Kirkeveien 23 905 m<sup>3</sup>. Den siste pumpestasjonen (Fossum) hadde i 2019 et beregnet utslipp fra overløp på 69 992 m<sup>3</sup>. Mengden avløpsvann i overløp er altså over 26 ganger så stor ved Knapstad sammenlignet ved Fossum. Fylkesmannens vurdering er dermed at kapasiteten på ledningsnett og pumpestasjonene nedstrøms Knapstad i dag allerede er så sterkt underdimensjonert og at sanering av Knapstad bare vil føre til at den mengden som i dag går i overløp ved Knapstad dermed vil gå i overløp nedstrøms. Det samme fremgår av Rambøll sin rapport<sup>2</sup> på s.10, og tall som kommunen har rapportert til oss i egenkontrollrapporteringen for renseanlegget AHSA (vedlegg 7).

\*

*Til anførsel 1.6. Fylkesmannen har ikke i tilstrekkelig grad foretatt en avveining mellom de forurensningsmessige ulempene og øvrige fordeler, inkludert betydelige miljø- og klimafordeler som den omsøkte virksomheten vil medføre, jf. kravet i forurensningsloven § 11*

Etter forurensningsloven § 11 femte ledd skal forurensningsmyndigheten ved avgjørelsen om en tillatelse skal gis, foreta en vurdering av de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket, holdt opp mot de fordeler og ulemper som tiltaket ellers vil medføre.

Innledningsvis vil vi bemerke at utgangspunktet er at forurensning er forbudt, jf. forurensningsloven § 7, med mindre det anses som tillatt etter § 11 (tillatelse), § 8 (vanlig forurensning) eller gjennom § 9 (forskrifter). Lovens oppstiller dermed som forbud mot å forurense som et utgangspunkt, og støttes også av lovens formålsbestemmelse i lovens § 1 og retningslinjene i § 2.

Utgangspunktet om forbud mot forurensning gjenspeiles også i den skjønnsvurderingen som skal gjøres etter forurensningsloven § 11 femte ledd, ved at det er de forurensningsmessige «ulempene» som veies mot «øvrige fordeler og ulemper» ved tiltaket. Bestemmelsen angir at det skal foretas en bred skjønnsvurdering i den enkelte sak. Lovens §§ 1 og 2 inneholder også visse retningslinjer for skjønnsutøvelsen. Det følger av lovens § 1 at det naturligvis skal legges stor vekt på de forurensningsmessige hensyn ved skjønnsutøvelsen.

I vurderingen etter § 11 femte ledd, vil dermed samfunnsnyttene være et av flere relevante skjønnsmomenter å vurdere, men det er ikke dermed sagt at den skal vektlegges høyere enn de forurensningsmessige ulempene som anlegget medfører i form av den samlede miljøbelastningen

---

<sup>2</sup> Vedlagt klagen fra Fortum Waste Solutions Norway AS (vedlegg 4).





på både vassdrag og avløpssystem. Vi vurderer at dette dermed underbygger forurensningsloven som et viktig middel til å sikre en helhetlig miljøforvaltning.

Det må antas at det er en «nedre grense» for skjønnnet i den forstand at det ikke er rettslig adgang til å tillate meget omfattende forurensning. I forarbeidene til forurensningsloven<sup>3</sup> sies det blant annet; «*Men også for samfunnsviktige tiltak går det en grense for hvor store forurensninger en kan akseptere*». I en uttalelse til Stortinget i 2000 om adgangen til å fjerne konsesjonskravet om CO<sub>2</sub>-rensing i planlagte gasskraftverk antok Lovavdelingen at «*det er ikke adgang til å tillate nye og betydelige forurensende utslipp med langsiktige miljøvirkninger i den hensikt å etablere nye arbeidsplasser eller gi mulighet for teknologiske nyvinninger*». Dette underbygges også av budet i Grl. § 112. I og med at forurensning i utgangspunktet er forbudt, og ingen derfor har krav på å få forurense, har myndighetene naturligvis full adgang til å avslå en søknad selv om det innebærer at samfunnsmessige hensyn må vike.

I denne saken har Fylkesmannen vektlagt og sterkt fremhevet i vår vurdering at vi ser den store samfunnsnyttene som dette planlagte anlegget representerer. Imidlertid kan vi ikke se at det finnes vilkår som kan gjøre det forsvarlig å gi en tillatelse til drift av gjenvinningsanlegget på denne lokaliteten, med utslipp til et kommunalt nett som er i svært dårlig tilstand, og utslipp til vassdrag som er vurdert til å ha svært dårlig og dårlig tilstand. Videre er ikke det omsøkte tiltaket forenelig med målet om god økologisk og kjemisk tilstand i resipientene etter vannforskriftens krav. I tillegg foreligger det en risiko for forringelse av Fossbekken, Kirkebekken og Engerbekken som er registrerte som viktige bekkedrag i Naturbase ved at en økning av mengden avløpsvann på det kommunale nettet vil kunne føre til større overløpsutslipp.

En mer sterkere vektlegging av samfunnsnyttene, klimafordeler, mv. i denne saken, vil etter vår vurdering medføre at vi gir en tillatelse med vilkår som er i strid med tillatelsen til AHSA sitt avløpssystem og viktige føringer fra Miljødirektoratet vedrørende oppfølging av kommunale rensesanlegg med tilhørende avløpssystemer som er svært dårlig tilstand, (*vedlegg 6*).

#### Til anførsel 2: *Feil ved Fylkesmannens saksbehandling*

Fortum anfører at feilene med Fylkesmannens skjønnsutøvelse som er angitt ovenfor, er i strid med utredningskravet som følger av forvaltningsloven § 17.

I henhold til forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Den innebærer at vi i saksforberedelsen av vedtaket, må sørge for at faktum blir klargjort. Vi har plikt til å undersøke forhold og opplysninger til så vel gunst som til skade for søker. Vi må også kontrollere opplysninger som legges frem av parter eller andre. Det er søker som skal sørge for sakens opplysninger. Forvaltningsorganet har et selvstendig ansvar for å vurdere kvaliteten og troverdigheten av de opplysningene som det mottar, og da særlig det som kommer fra partene eller fra noen som er engasjert av disse.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 17 angir derimot ingen retningslinjer for forvaltningens skjønnsutøvelse i saken. Det er forurensningsloven § 11 femte ledd og den forvaltningsrettslige ulovfestede læren om myndighetsmisbruk for utøvelsen av fritt skjønn som gir anvisning på og

---

<sup>3</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 26



setter grensen for Fylkesmannens skjønnsutøvelse ved vurderingen av om en tillatelse etter forurensningsloven skal gis, og eventuelt på hvilke vilkår.

Vi kan ikke se at det er anført fra Fortum sin side at Fylkesmannen har begått en saksbehandlingsfeil som skyldes at Fylkesmannen ikke har sørget for at saken er tilstrekkelig opplyst. Fortum er derimot uenig i vår skjønnsutøvelse og vår vurdering av de faktiske forholdene i saken, herunder vektlegging av de forurensningsmessige ulempene i saken opp mot den samfunnsmessige nytten som det planlagte plastgjenvinningsanlegget representerer.

\*

I lys av det overnevnte finner vi grunn til at vårt vedtak bør opprettholdes.

### **Konklusjon**

Fylkesmannen finner ikke at klagen gir grunnlag for å endre vedtaket, og klagen oversendes derfor til Miljødirektoratet til endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 34.

Part i klagesaken, Forum Waste Solution Norway, anses som orientert ved en kopi av oversendelsen av klagen.

### *Avsluttende bemerkninger*

Da Fortum Waste Solution Norway AS i telefonsamtale i september fremhevet betydningen av at saken avgjøres raskt grunnet planlagte investeringer og andre økonomiske hensyn, ber vi Miljødirektoratet om å prioritere behandling av denne saken.

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth  
Avdelingsdirektør  
Klima- og miljøvernavdelingen

Kari Skogen  
seksjonssjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Referanser:

- [L 13.03.1981 nr. 6 Lov om vern mot forurensning og om avfall \(forurensningsloven\)](#)
- [L 10.02.1967 nr. 10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker \(forvaltningsloven, fvl.\)](#)
- [F 15.12.2006 nr. 1446 Forskrift om rammer for vannforvaltningen \(vannforskriften\)](#)
- [L 19.06.2009 nr. 100 Lov om forvaltning av naturens mangfold \(naturmangfoldloven\)](#)
- Ot.prp. nr. 11 (1979-80) Forarbeider til forurensningsloven

Vedlegg:

- 1 V1 - Revidert søknad om tillatelse Fortum 20082019
- 2 V2 - Tillegg til søknad Fortum - alternative løsninger for utslipp av vann 20042020
- 3 V3 - Vedtak om avslag på søknad om tillatelse - 19062020
- 4 V4 - Klage på FMs vedtak om avslag - Fortum 10072020
- 5 V5 - Fylkesmannens brev til AHSA renseanlegg 19.03.2020



- 6 V6 - Veiledning fra Miljødirektoratet - skjerping av praksis for krav til sekundærrensing
- 7 V7 - AHSA - Rapporteringsskjema 2019\_581573
- 8 V8 - Vedtatt fremdriftsplan IØ kommune 25092020

Kopi til:

FORTUM WASTE SOLUTIONS NORWAY AS

Kirkegata 3 4006 STAVANGER

Jon Iver Bakken v Fortum Waste Solutions Norway AS

Lisa Moen v Fortum Waste Solutions Norway AS