



Kystverket
Postboks 1502
6025 Ålesund

Oslo, 18.10.2019

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2013/2348

Saksbehandler:
Erik Høygaard

Vedtak om tillatelse til mudring, sprengning og deponering i forbindelse med utbedring av innseilingen til Borg havn

Miljødirektoratet har - på svært strenge vilkår - besluttet å gi tillatelse til mudring, sprengning og deponering av masser for å utbedre farleden inn til Borg havn. Miljødirektoratet har lagt til grunn at de strenge vilkårene er helt nødvendige for å hindre at tiltaket får uakseptable negative konsekvenser for berørte, svært verdifulle og sårbare naturverdier og for friluftslivsinteresser. Vilkårene sikrer at forurensning og annen negativ påvirkning fra Kystverkets tiltak samlet sett kan anses å være innenfor hva som er miljømessig akseptabelt.

Vi viser til:

- Søknad fra Kystverket av 22. juni 2018 om tillatelse etter forurensningsloven til mudring, sprengning og deponering
- Kystverkets kommentarer av 1. februar 2019 til innkomne høringsuttalelser
- Øvrige dokumenter og kommunikasjon i saken

1. Vedtak

Miljødirektoratet gir Kystverket tillatelse til mudring, sprengning og deponering i forbindelse med utbedring av innseilingen til Borg havn. Tillatelsen med tilhørende vilkår følger vedlagt. Tillatelsen er gitt i medhold av forurensningsforskriften § 22-6 første ledd, jf. forurensningsloven §§ 11 og 16.

Kystverket skal betale et gebyr for Miljødirektoratets saksbehandling. Gebyret fastsettes til kr 328 100, jf. forurensningsforskriften § 39-4 sats 1 for 2019. Vedtaket om gebyr er fattet med hjemmel i forurensningsforskriften § 39-3.

2. Viktige frister

- For at det eventuelt skal være aktuelt å gjennomføre tiltak i gyteperioden for torsk skal Miljødirektoratet, senest 9 måneder før anleggsarbeidet igangsettes, motta følgende informasjon:
 - Teoretisk dokumentasjon på at tiltak i noen deler av tiltaksområdet kan foregå i gyteperioden for kysttorsk (1. januar – 30. april) uten å belaste gytefeltene, jf. tillatelsen pkt. 4.1.
- Senest 9 måneder før anleggsarbeidet igangsettes skal Miljødirektoratet motta følgende informasjon:
 - Utredning av om sprengning av grunner i Borg 2 vil kunne endre vannutveksling mellom «utsiden» og «innsiden» av Hvalerøyene slik at områdets potensial som gytefelt kan forringes jf. tillatelsen pkt. 4.3.
- Senest 4 måneder før anleggsarbeidet igangsettes skal Miljødirektoratet motta følgende informasjon:
 - Miljørisikovurdering inkludert beredskapsplan for naturmiljøet, for Ytre Hvaler nasjonalpark, Øra naturreservat, Fuglevikbukta naturreservat og Alhusbukta naturreservat, jf. tillatelsen pkt. 3.1.
 - Redegjørelse for metodene som planlegges benyttet for mudring og transport av sedimenter for å tilfredsstille krav til bruk av beste tilgjengelige teknologi (BAT), jf. tillatelsen pkt. 4.2.
 - Plan for hvordan mudring, deponering og sprengning best mulig kan organiseres slik at delområder som er ferdig utdypet i minst mulig grad vil rekontamineres av senere utdypingsarbeid. Planen må også inkludere tiltaksbegrensninger som må gjøres deler av året for å beskytte vandring av laks og ørret og for å beskytte hummer, jf. begrensninger i tillatelsen pkt. 4.2 og 4.3.
 - Plan for avbøtende tiltak som f.eks. boblegardiner for å begrense skadeeffekter av sprengning og, der det er mulig, siltgardiner for å begrense spredning av partikler fra mudring og deponering og/eller for å beskytte sårbare naturverdier, jf. tillatelsen pkt. 4.1 og 4.6.
 - Redegjørelse for hvordan avfall i mudringsmasser skal identifiseres og håndteres med minst mulig forurensning, jf. tillatelsen pkt. 4.2.
 - Konkret beskrivelse av hvordan sprengsteinen planlegges håndtert og dokumentasjon på at steinmasser som ønskes deponert på bunnen vil være egnet som hummerhabitat, jf. tillatelsen pkt. 4.5.
 - Redegjørelse for deponeringssted for de forurensede muddermassene som ikke skal deponeres i Frevars eksisterende deponi på Øra, hvordan de skal avvannes, hvordan vannet skal renses og hvor/hvordan vannet skal slippes ut. I tillegg program for overvåking av utslippsvann, en plan for hvordan mudringsmasser eventuelt skal mellomlagres og en plan for avbøtende tiltak mot avrenning, støy og støving, jf. tillatelsen pkt. 5.2.
 - Kontroll- og overvåkingsprogram for tiltaket, jf. tillatelsen pkt. 5.1.
 - Plan for hvordan viktige naturverdier som ålegrassenger (klasse A og B), tareskog og blåskjellbanker kan beskyttes, f.eks. med siltgardiner, dersom overvåking detekterer tilslamming over grenseverdier, jf. tillatelsen pkt. 5.1.
 - Støyfaglig utredning som grunnlag for å vurdere om det bør innføres evt. begrensninger av arbeidstiden jf. tillatelsen pkt. 6.1.
 - Plan for hvordan støvutslipp fra transport, lagring og behandling av muddermasser og sprengstein skal minimeres, jf. tillatelsen pkt. 6.2.
 - Kartlegging av faktisk utbredelse av ålegrasenger klasse A og B som kan berøres av tiltaket og innhenting av informasjon om forekomster av blåskjellbanker, jf. tillatelsen pkt. 4.1.
- Etter at aktiviteten er startet opp, skal årsrapport sendes til Miljødirektoratet innen 1. april påfølgende år. Innholdet fremgår av tillatelsen pkt. 8.2.

- Sluttrapport fra arbeidene skal sendes Miljødirektoratet innen seks måneder etter at anleggsarbeidene er avsluttet. Innholdet fremgår av tillatelsen pkt. 8.3.

Se også den vedlagte tillatelsen.

3. Bakgrunn

Stortingets klimaforlik fra 2012 legger til grunn at mer godstransport skal over fra vei til skip, som følge av at sjøtransport har vesentlig lavere energiforbruk og klimagassutslipp enn bil- og vogntogbaserte transportsystemer for de samme godsmengdene. I Regjeringens nasjonale havnestrategi fremlagt 21. januar 2015 fremgår det at Regjeringen ønsker at mer transport av gods skal skje til sjøs. For å oppnå dette ønsker Regjeringen blant annet at havnene utvikles til effektive knutepunkter for transport av varer.

Klimaforliket og den nasjonale havnestrategien følges opp i Nasjonal transportplan 2018-2029 (heretter NTP), som er Regjeringens plan for transport og samferdselsprosjekter i Norge. Gjeldende NTP ble behandlet og vedtatt av Stortinget 19. juni 2017. I NTP fremgår det at havnestrukturen for godshåndtering i Norge består av 32 såkalte stamnetthavner, hvor Borg havn er én av disse.

Borg havn er ifølge NTP svært viktig for næringslivet i Nedre Glomma-regionen og dermed også for strategien om å få mer gods på sjø. For at Borg havn kan opprettholde en positiv effekt på utviklingen av næringslivet i området, samt for at havna skal utløse sitt potensial som en sentral havn i Oslofjorden på sikt, er det ifølge NTP ønskelig å mudre og utdype farleden for å gi mulighet for at større båter kan anløpe havna. Utbedring av farleden til Borg havn er en av hovedprioriteringene i gjeldende NTP.

Det er Kystverket som har ansvar for etablering og utbedring av hoved- og biledene langs kysten og inn til havnene. For hovedleder inn til stamnetthavner som Borg havn, har Kystverket dette ansvaret helt inn mot kaiområdet. I dag inneholder leden inn til Borg havn mange kursendringer og har begrensninger avhengig av vær og vind. Risikoen for grunnstøtinger og oljeutslipp er for stor, og større skip får ikke snudd. For å sørge for en sikker og effektiv farled til Borg havn, tilpasset Borg havns funksjon som stamnetthavn, ønsker Kystverket å utdype og rette ut farleden, samt etablere ny snuplass. Disse tiltakene krever mudring, sprengning og deponering av svært store mengder masser. Det er tale om det klart største mudre- og deponeringstiltaket i Norge til nå.

Det er i utgangspunktet fylkesmannen som er myndighet i første instans i saker om mudring og dumping fra skip, jf. forurensingsforskriften kapittel 22. På grunn av denne sakens omfang og kompleksitet, har imidlertid Miljødirektoratet i samråd med Fylkesmannen i Østfold besluttet at Miljødirektoratet er forurensningsmyndighet i første instans når det gjelder mudring og dumping knyttet til utbedring av farleden til Borg havn, jf. vårt brev av 16. mai 2013 til Fylkesmannen.

Kystverket søkte opprinnelig om tillatelse til dette tiltaket sommeren 2015. Søknaden ble forhåndsvarslet til berørte i saken og sendt på offentlig høring. I desember 2015 fant Miljødirektoratet grunn til å be Kystverket om å skaffe til veie ytterligere informasjon vi mente var nødvendig for å kunne behandle søknaden. Vi ba blant annet om en oppdatering av den gjennomførte miljøkonsekvensutredningen, mer dokumenterte spredningsberegninger og dokumentasjon på at forurensede sedimenter med tilstrekkelig sannsynlighet vil bli deponert på land. Slik informasjon ble oversendt oss i forbindelse med ny søknad om tiltaket i juni 2018.

Stortinget har bedt Regjeringen legge fram en helhetlig plan for Oslofjorden jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 575 (2017-2018). Her slås det fast at Oslofjordens miljø og friluftslivsmuligheter er av nasjonal interesse. Identifiserte utfordringer knyttet til Oslofjorden omfatter blant annet forurensning, skipstrafikk og press på fiskebestander. Statlige sektormyndigheter på sentralt nivå skal gjennom planen utvikle en strategi eller framgangsmåte for å nå Stortingets mål for Oslofjorden om at "fjorden skal oppnå god miljøtilstand, restaurere viktige naturverdier, fremme et aktivt friluftsliv og ivareta det biologiske mangfoldet i fjorden". Planen er under utarbeidelse og skal legges frem for Stortinget våren 2020.

Bestanden av kysttorsk i Oslofjorden er i meget dårlig forfatning. For å stanse den negative bestandsutviklingen i Oslofjorden for blant annet kysttorsk er de to prosjektene "Frisk Oslofjord" og "Krafttak for kysttorsken" igangsatt.

3.1 Søknadens innhold

Kystverket søker om å mudre ca. 3,3 millioner pfm³ (prosjekterte faste kubikkmeter, dvs. volumet slik massene ligger tett pakket på bunnen) løsmasser og sprengning ca 250.000 pfm³ fjell.

Tiltaket betegnes som Borg 1 og Borg 2, hvor Borg 1 omfatter Røsvikrenna og snuplassen i Fuglevikbukta, og Borg 2 omfatter de 9 grunnene som skal fjernes utover i leden (Fig. 1).

Røsvikrenna ønskes utdypet til -13,3 m, mens området i Borg havn og snuplass i Fuglevikbukta ønskes utdypet til -11,3 m. Bredden på leden ønskes utvidet fra 90 m til 150 m. Grunnene sør for Røsvikrenna ønskes utdypet til -13,3 og -13,5 m, bortsett fra Nordre Kvernskjær som skal utdypes til -14,7 m og Tjørnegrunnen og Duken lengst sør, som skal utdypes til -16,3 m. For å bedre innseilingen vil leden også merkes på nytt. Det omsøkte tiltaket er i henhold til kommunale reguleringsplaner for utdyping i områdene.

Forurensede masser i tilstandsklasse IV og V (dårlig- og svært dårlig tilstand) planlegges deponert i godkjent deponi på land. Dette utgjør ifølge søknaden ca. 750.000 pfm³. 225.000 m³ av de forurensede massene vil leveres til godkjent strandkantdeponi på Øra, mens løsning for de resterende massene vil bli avgjort i forbindelse med anbudskonkurransen for tiltaket.

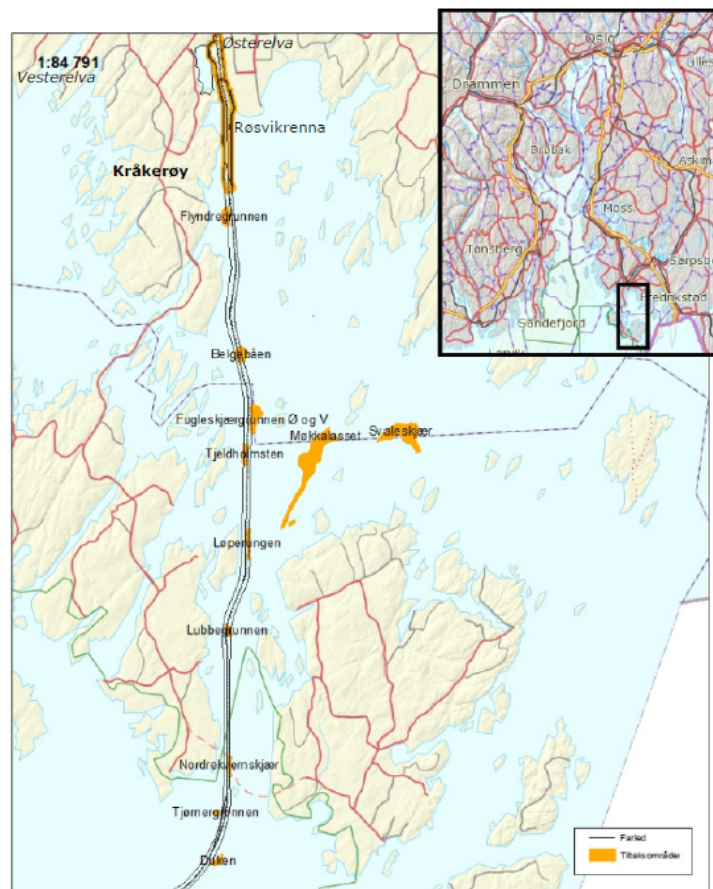


Fig. 1: Farleden inn til Borg havn ved utløpet av Glomma. Områdene hvor tiltak skal gjennomføres er merket gult.

De minst forurensede muddermassene med tilstandsklasse I-III (bakgrunn-, god- og moderat tilstand, ca. 2,55 millioner pfm³) ønskes deponert i sjøen ved Svaleskjær og ved Møkkalasset. I sjødeponiene skal det tilstrebes at moderat forurensede masser i tilstandsklasse III legges under rene masser i klasse I og II. Sprengstein ønskes skjøvet ut på dypere vann nær der de sprenget ut, lagt i avgrensede områder på sjøbunnen og/eller brukt som tildekking av deponiene for muddermasser på land.

Kystverket har estimert mengde spredning av miljøgifter under gjennomføring av de omsøkte tiltakene i Røsvikrenna ved å lage et miljøgiftbudsjett der spredning fra sedimentene i området før, under og etter tiltak er beregnet. Budsjettet er beregnet for de seks stoffene som før tiltak utgjør en økologisk risiko ved spredning: Kvikksølv, kobber, PCB7, TBT og de to PAH-komponentene antracen og indeno(1,2,3-cd)pyren. Mens tiltaket foregår vil det spres mer miljøgifter enn i dagens situasjon, særlig av kvikksølv og antracen. Totalt sprer tiltaket ifølge beregningene 3,3 kg kvikksølv og 0,6 kg antracen i tiltaksperioden. Til sammenligning var tilførslene av kvikksølv med Glomma i årene 2014-2016 i gjennomsnitt ca. 16 kg/år (NIVA). I mudringsområdene vil spredning av miljøgifter fra sjøbunnen etter tiltaket være lavere enn før tiltaket for alle inkluderte miljøgifter. I deponiområdet vil spredningen være uendret eller lavere enn før tiltaket for alle miljøgifter bortsett fra antracen. Risikovurderingen viser imidlertid at økningen for antracen ikke utgjør noen økologisk risiko.

Ved 24 timers drift syv dager i uken hele året er en noe mindre omfattende versjon av tiltaket antatt å ha en varighet på to år. I følge gjeldende kommunal reguleringsplan for området skal tiltaket stanse i fellesferien om sommeren. Kystverket planlegger å gjennomføre tiltakene på en slik måte at det skaper minst mulig negative konsekvenser for naboer, naturmiljø og friluftsliv.

3.2 Beskrivelse av resipientforhold

Tiltaksområdet ligger utsatt til i utløpet av Norges største elv, Glomma, og nær flere særlig verdifulle og sårbare naturområder som Øra naturreservat (Ramsar-område), Ytre Hvaler nasjonalpark, flere verneområder for fugl (Fig. 2), viktige gyteområder for blant annet kysttorsk (Fig. 4), viktige kaldtvannskoraller, et fredningsområde for hummer og ålegrasenger (klasse A og B). De tre sydligste grunnene i tiltaket, Nordre Kvernskjær, Tjømegrunnen og Duken, ligger inne i Ytre Hvaler nasjonalpark. Laks og sjørret vandrer også i tiltaksområdet. Tiltaksområdet ligger dessuten oppstrøms det svenske verneområdet, Kosterhavets nationalpark.

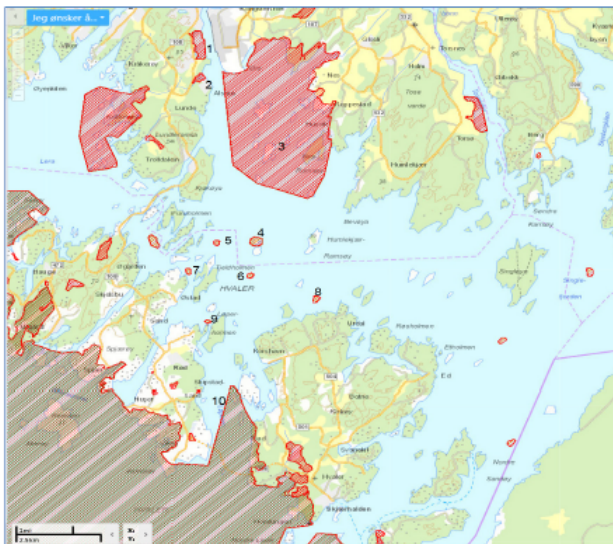


Fig. 2: Verneområder for fugl (rød skravur) i farleden inn til Borg havn og tilgrensende områder. Øra naturreservat er merket 3. Ytre Hvaler nasjonalpark har grå skravur (Naturbase).

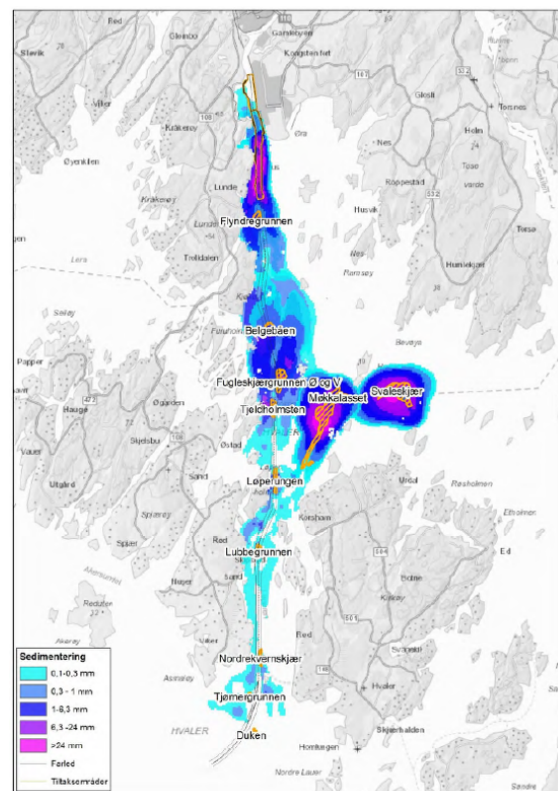


Fig. 3: Modellert samlet sedimentering etter mudring og deponering.

Sedimentene i tiltaksområdet er omfattende undersøkt for miljøgifter. Totalt 620 prøver fra Røsvikrenna (overflateprøver og deler/utdrag av kjerneprøver gjennom hele mudringslaget) og 95 tilsvarende prøver fra Flyndregrunnen er analysert. På noen stasjoner ble det målt én eller flere av miljøgiftene kvikksølv, kobber, PCB₇ og TBT og noen PAH-komponenter i tilstandsklasse IV og V både i overflatelaget og, stedvis i sjikt et stykke nede i sedimentene. Mest forurenset er sedimentene langs Øra (industriområdet og havnen), lengst sør i Røsvikrenna og på Flyndregrunnen. Det er høy naturlig sedimentering i området (3-9 mm/år).

Tiltaket vil medføre en utvidelse av tverrsnittet for elveløpet i Røsvikrenna, noe som vil medføre noe redusert strømhastighet og mulig økt sedimenteringsrate i denne indre delen av farleden. Behovet for vedlikeholdsmudring vil i så fall kunne øke.

For øvrig ligger tiltaksområdet i et av Østlandets mest brukte frilufts, rekreasjons- og hytteområder. Særlig i sommerhalvåret er området mye brukt til bading, båtliv, fiske, vannsport, kajakkpadling og annet friluftsliv. Tilsvarende er områdene nedstrøms tiltaksområdet i Sverige (Koster og kysten av Bohuslän) svært viktige frilufts- og rekreasjonsområder.

Modellert samlet sedimentering etter mudring og deponering fremgår av Fig. 3.

3.3 Rettslig utgangspunkt

Forurensningsloven

Når Miljødirektoratet vurderer om tillatelse til forurensende virksomhet skal gis, og eventuelt på hvilke vilkår, skal vi legge vekt på de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sammenholdt med fordeler og ulemper tiltaket for øvrig vil medføre, jf. forurensningsloven § 11 siste ledd. I vurderingen vil vi særlig ta i betraktning i hvilken grad den omsøkte virksomheten er akseptabel sett i lys av forurensningslovens formål og retningslinjer i §§ 1 og 2.

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldlovens forvaltningsmål i §§ 4 og 5 ligger til grunn for Miljødirektoratets myndighetsutøvelse. Videre skal prinsippene i §§ 8 til 12 om blant annet kunnskapsgrunnlag, føre-var-tilnærming og samlet belastning legges til grunn som retningslinjer når Miljødirektoratet treffer beslutninger som berører naturmangfold. I tillegg skal hensynet til verneverdiene i verneområder som påvirkes av utenforliggende virksomhet tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse til slik virksomhet bør gis, og ved fastsetting av vilkår, jf. naturmangfoldloven § 49.

Vannforskriften

Vannforskriften inneholder forpliktende miljømål om at myndighetene skal sørge for at alle vannforekomster skal oppnå god kjemisk og økologisk tilstand innen 2021, med mindre det er gitt unntak med hjemmel i forskriften § 9 eller § 10. Et tiltak eller en aktivitet som vil føre til en forringelse av miljøtilstanden i en vannforekomst eller som vil vanskeliggjøre oppnåelsen av god tilstand, krever at vilkårene i § 12 er oppfylt.

4. Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratets skal - som forurensningsmyndighet - legge vekt på de forurensningsmessige ulempene ved en utbedring av farleden til Borg havn sammenholdt med de fordeler og ulemper dette tiltaket for øvrig vil medføre. Ved skjønnsvurderingen av om tillatelse skal gis, danner overordnede politiske føringer utgangspunktet for vår vurdering i saken.

Som nevnt fremgår det både av Stortingets klimaforlik, Regjeringens nasjonale havnestrategi og av Nasjonal transportplan 2018-2029 at det er ønskelig at mer godstransport skal over fra vei til skip. Borg havn er én av 32 havner som er utpekt som stamnetthavn, altså en hovedhavn for godstransport. Den omsøkte farledsutdypingen i denne saken er et ledd i Kystverkets arbeid med å sørge for en sikker og effektiv farled inn til Borg havn, tilpasset funksjonen som stamnetthavn. Kystverket har utredet konsekvensene av ny innseiling til Borg Havn i flere omganger, i henhold til kravene om dette i plan- og bygningsloven. Det er i den forbindelse utført samfunnsøkonomiske analyser og konsekvensvurderinger av tiltaket. Farledsutbedringen er blant hovedprioriteringene i gjeldende Nasjonal transportplan 2018-2029. Miljødirektoratet legger dermed til grunn at vurderingen om farledsutbedringen til Borg Havn er et samfunnsmessig ønskelig prosjekt, er gjort, og at den aktuelle mudringen, sprengningen og deponeringen er en del av en infrastrukturoppgadering av stor samfunnsmessig betydning.

Frakt av gods med skip medfører generelt sett vesentlig lavere klimagassutslipp enn frakt av tilsvarende mengder gods med bil. Borg havn er en viktig havn for transport av gods til og fra utlandet. Skipstransport av gods til og fra Borg havn fører derfor til betydelig lavere klimagassutslipp knyttet til frakt av varer sammenlignet med frakt av de samme varene på vei. Tilrettelegging av Borg havn for større skip kan gi ytterligere reduserte utslipp knyttet til transport av gods.

I dag er indre del av innseilingen til Borg havn slik at propelloppvirvling fra hvert større skip på vei inn og ut av havnen vil spre en løs, og mange steder svært forurenset, sjøbunn opp i vannmassene. Mudring vil fjerne store mengder forurensninger fra sjøbunnen, øke dybden og redusere forurensningsbidraget fra sedimentene i området betydelig.

Tiltaket kan dessuten gi positive lokale effekter. Blant annet har lokale myndigheter fremhevet at utbedring av innseilingen vil gi Nedre Glomma økt konkurransekraft og bidra med et stort antall arbeidsplasser. Det fremheves også at Fredrikstad, ifølge en utredning fra Telemarkforskning, i perioden 2000 - 2017 har hatt en dårligere arbeidsplassutvikling enn ellers i Norge. Fredrikstad ville hatt over 4000 flere arbeidsplasser hvis Fredrikstad hadde utviklet seg som gjennomsnittet for norske kommuner. Ifølge Fredrikstad næringsforenings høringsuttalelse er den viktigste årsaken til denne utviklingen dårlig infrastruktur.

Den omsøkte mudringen og deponeringen er den klart største av sitt slag i Norge. Det er tale om å mudre 3.300.000 m³ masser, hvorav mye er forurenset med miljøgifter. I selve anleggsfasen vil mudring og deponering i sjødeponi medføre forurensning i form av

partikkelspredning i vannfasen og tilslamming av sjøbunnen, i tillegg til ødeleggelse av bløtbunnsfauna. Tiltaksområdet ligger i direkte tilknytning til områder med svært verdifull og sårbar natur, inkludert en rekke verneområder (blant andre Ytre Hvaler nasjonalpark og Ramsarområdet Øra naturreservat), viktige gytefelt for kysttorsk og viktige korallrev. Området er også svært viktig som friluft- og rekreasjonsområde for store befolkningsgrupper. Etter Miljødirektoratets syn vil tiltaket, hvis det gjennomføres på den måten Kystverket har søkt om vil gi store negative og uakseptable konsekvenser både for naturverdiene som berøres og for områdets bruk som friluftsområde. Vi finner grunn til å bemerke at de svært verdifulle og sårbare naturverdiene i området gjør at miljøkonsekvensene knyttet til et farledsutbedringstiltak av den størrelsesorden det er tale om i denne saken, burde vært langt bedre utredet i konsekvensutredningen under reguleringsplanarbeidet, slik at disse kunne vært tatt i betraktning også i tidligere beslutningsprosesser.

Etter en samlet vurdering har Miljødirektoratet konkludert med å gi tillatelse til den omsøkte mudringen og deponeringen av masser, men på nærmere fastsatte, svært strenge vilkår. Med de vilkårene som følger av tillatelsen, inkludert strenge tidsbegrensninger, avbøtende tiltak og nøye overvåking av mulige påvirkninger på naturverdier, er det vår vurdering at Kystverkets tiltak vil være miljømessig akseptabelt. Dette begrunnes nærmere nedenfor.

4.1 Vurdering etter vannforskriften

Vannforskriften § 4 til § 6 inneholder forpliktende miljømål for tilstanden i vannforekomster. For overflatevann følger det av § 4 at miljømålet er minst god økologisk og god kjemisk tilstand. Vannforekomster kan ha følgende tilstandsklasser for økologisk og kjemisk tilstand: svært god, god, moderat, dårlig og svært dårlig. Tiltaksområdet i saken berører de fem overflatevannforekomstene Glomma fra Greåker til sjø, Østerelva, Ramsøflaket - Østerelva, Løperen og Torbjørnskjær. I samtlige av disse vannforekomstene er den økologiske tilstanden moderat, mens den kjemiske tilstanden er dårlig.

Dersom et inngrep eller utslipp medfører at en vannforekomst endrer tilstandsklasse i negativ retning, vil det foreligge en forringelse. Et tiltak eller en aktivitet som fører til en forringelse av tilstanden eller som vil vanskeliggjøre oppnåelsen av målet om god tilstand, krever at vilkårene i § 12 er oppfylt. Enhver negativ påvirkning på en vannforekomst som har en dårligere tilstand enn god, krever også at vilkårene for unntak er oppfylt. For å vurdere om den omsøkte mudringen, sprengningen og massedeponeringen i sjø i denne saken er i strid med vannforskriften, er det derfor først nødvendig å ta stilling til om én eller flere av de fem berørte vannforekomstene i saken påvirkes i negativ retning og derfor medfører en forringelse.

Ved mudring, sprengning og deponering av masser i sjø vil det biologiske kvalitetselementet bunnfauna vil bli negativt påvirket ved å bli fjernet eller begravet. For de tre vannforekomstene Glomma fra Greåker til sjø, Østerelva og Ramsøflaket - Østerelva vil dette ødelegge bunnfaunaen på så vesentlig andel av sjøbunnarealet at den økologiske tilstanden etter vårt syn vil måtte anses å bli forringet fra moderat til dårlig.

Med bakgrunn i at den økologiske tilstanden i minst tre vannforekomster etter vårt syn forringes fra moderat til dårlig som følge av ny aktivitet eller inngrep som endrer vannforekomstenes fysiske egenskaper, blir spørsmålet om vilkårene i vannforskriften § 12 annet ledd for at slik aktivitet eller inngrep likevel kan gjennomføres, er oppfylt. For det første må alle avbøtende tiltak som er praktisk gjennomførbare settes inn for å begrense negativ utvikling av vannforekomstens tilstand. For det andre må samfunnsnyttene av farledsutbedringen være større enn tapet av miljøkvalitet. For det tredje må også vilkåret om alternativer være oppfylt. Det innebærer at hensikten med inngrepene/aktiviteten på grunn av manglende teknisk gjennomførbarhet eller uforholdsmessig store kostnader, ikke med rimelighet kan oppnås med andre midler som miljømessig er vesentlig bedre.

Ved gjennomføring av det omsøkte tiltaket er det ikke mulig å stille vilkår for å hindre selve arealinngrepet på sjøbunnen som mudringen og sprengningen vil føre til. Det kan imidlertid stilles vilkår for å sikre at tilstanden i berørte vannforekomster for øvrig blir best mulig. Slike vilkår er for eksempel krav om overvåking, turbiditetsgrenser, andre avbøtende tiltak og om nødvendig stans i tiltaksgjennomføringen. Etter vår vurdering innebærer vilkårene som er stilt i tillatelsen at vannforskriften § 12 annet ledd bokstav a er oppfylt.

Når det gjelder § 12 annet ledd bokstav b om at samfunnsnyttene skal være større enn tap av miljøkvalitet, bemerker vi følgende: Med bakgrunn i Stortingets klimaforlik, Regjeringens nasjonale havnestrategi og Nasjonal transportplan 2018-2029, legger vi til grunn at det er samfunnsmessig ønskelig med mer transport av gods til sjøs og at Borg havn er utpekt som en prioritert hovedhavn for slik godstransport. Videre legger vi til grunn at frakt av gods med skip generelt har lavere klimagassutslipp enn frakt av tilsvarende mengder gods med veigående transport. Skipstransport av gods til og fra utlandet til Borg havn fører derfor til lavere klimagassutslipp knyttet til frakt av varer sammenlignet med frakt av de samme varene på vei. Videre vil mudringen som søkes gjennomført føre til at store mengder forurensede sedimenter fjernes fra sjøbunnen, noe som blant annet vil forbedre den kjemiske tilstanden i de berørte vannforekomstene. En sikrere farled med økt dybde vil også redusere risiko for grunnstøting og oljeutslipp, i tillegg til å kunne være positivt for næringslivet i området. Etter vår vurdering er det vanskelig å se det annerledes enn at de samlede samfunnsmessige fordelene ved tiltaket må anses som så vesentlige at ulempene knyttet til tapet av miljøkvalitet ved tiltaket må anses akseptable slik saken nå står, så fremt tiltaket gjennomføres i tråd med de vilkårene vi har satt i tillatelsen. Etter vårt syn er derfor § 12 annet ledd bokstav b oppfylt.

Hva gjelder § 12 annet ledd bokstav c om andre alternativer, legger vi til grunn at den ønskede farledsutbedringen er en forutsetning for at Borg havn på en velfungerende måte kan oppfylle en funksjon som havn for frakt av gods til og fra utlandet med framtidens lasteskip. Videre legger vi til grunn at farledsutbedringen ikke kan oppnås med andre virkemidler enn mudring og sprengning av sjøbunn. Etter vårt syn er derfor § 12 annet ledd bokstav c oppfylt.

Etter dette er det vår vurdering at forringelsen av den økologiske tilstanden i minst tre vannforekomster som den omsøkte utbedringen av farleden til Borg havn vil føre til, ikke

er til hinder for å tillate tiltaket. Når det gjelder den kjemiske tilstanden i de berørte vannforekomstene, vil denne etter vår vurdering forbedres som en følge av at store mengder forurensning fjernes fra sjøbunnen.

4.2 Vurdering av tiltakets påvirkning på naturverdier- og områder

De marine økosystemene i- og nedstrøms utløpet av Glomma er utsatt for et høyt bakgrunnsstress i form av blant annet stor naturlig tilslamming og høy vannstrøm. Særlig under flomsituasjoner er denne påvirkningen på levende organismer stor. Videre ligger tiltaksområdet nedstrøms utslippspunktene til flere store industribedrifter.

Miljøpåvirkningen fra Kystverkets tiltak i dette området må vurderes i sammenheng med dette, jf. naturmangfoldloven § 10 om samlet belastning.

Vurderingen av om den omsøkte tillatelsen skal gis, skal så langt det er mulig, være basert på tilgjengelig vitenskapelig kunnskap, jf. naturmangfoldloven § 8. Kystverket har som grunnlag for søknaden gjennomført omfattende kartlegginger, undersøkelser, modelleringer, analyser og konsekvensvurderinger. Dette, sammenholdt med den øvrige dokumentasjonen i saken, danner grunnlaget for vurderingen av tiltakets miljøkonsekvenser.

De omsøkte tiltakene vil medføre forurensning ved at forurensede og rene partikler fra sjøbunnen spres under mudring og deponering. Trykkbølger og støy fra sprengning, og støy fra mudring og deponering vil også kunne påvirke levende organismer negativt. I tillegg blir bløtbunnsfaunaen ødelagt i områdene som mudres og der masser deponeres i sjødeponi.

Dersom tiltakene gjennomføres slik Kystverket har søkt om, er det samlet sett vår vurdering at tiltakene vil kunne medføre store negative og uakseptable miljøkonsekvenser i blant annet særlig verdifulle og sårbare naturområder som Øra naturreservat (Ramsar-område), Ytre Hvaler nasjonalpark (med verdifulle kaldtvannskoraller), flere verneområder, viktige gyteområder for blant annet kysttorsk, et fredningsområde for hummer og ålegrasenger av nasjonal og regional viktighet. Hvis mudring, sprengning og deponering foregår i sommermånedene, vil hekking bli forstyrret av støy fra tiltak og trafikk. Påvirkning fra tiltaket vil komme i tillegg til økt vannføring og sedimentering som økosystemene utsettes for under vårflommen, jf. naturmangfoldloven § 10.

Etter vårt syn er kravet til kunnskapsgrunnlag i saken oppfylt, jf. naturmangfoldloven § 8. Samtidig er det også slik at det etter vår vurdering knytter seg visse usikkerheter til omfanget av de negative miljøkonsekvensene hvis tiltaket blir gjennomført som omsøkt. Denne usikkerheten - sammenholdt med risikoen for ytterligere vesentlige negative miljøkonsekvenser - gjør at føre-var-prinsippet kommer til anvendelse, jf. naturmangfoldloven § 9.

Etter vår vurdering kan alvorlige negative miljøkonsekvenser i betydelig grad avbøtes ved å stille strenge vilkår til gjennomføringen av tiltaket. Hensynet til de svært verdifulle og sårbare verneverdiene i Ramsarområdet Øra naturreservat, Ytre Hvaler nasjonalpark og andre nærliggende verneområder gjør det særlig viktig med tilstrekkelig strenge vilkår jf. naturmangfoldloven § 49. Ved å stille vilkår om stans/begrensninger i tiltakene i

gyteperioden for kysttorsk, under vårflommen, i mesteparten av tilvekstperioden for ålegras og i hekkeperioden for fugl (1. januar til 31. august) vil tiltakets miljøkonsekvenser etter vår vurdering reduseres betraktelig. Krav om overvåking av sårbare naturverdier, ytterligere utredninger og andre krav til avbøtende tiltak vil også redusere potensialet for miljøkonsekvenser. Sammenholdt med at tiltaket innebærer:

- en politisk prioritert infrastrukturopgradering av stor samfunnsmessig betydning som vil kunne bidra til lavere klimagassutslipp knyttet til frakt av varer til og fra utlandet
- at store mengder forurensede sedimenter fjernes fra sjøbunnen
- redusert risiko for grunnstøting og oljeutslipp og
- kan være positivt for næringslivet i Nedre Glomma-området,

er det samlet sett vår vurdering at vilkårene vil gjøre at de negative miljøkonsekvensene fra tiltaket vil være innenfor hva som må anses som miljømessig akseptabelt for det berørte området i denne saken, jf. forurensningsloven § 11, § 1 og § 2. Naturmangfoldloven § 9 og § 10 om føre-var-tilnærming og samlet belastning er blitt lagt til grunn som retningslinjer i denne vurderingen. Vårt syn om at miljøkonsekvensene i saken vil være innenfor hva som må anses som akseptabelt, gjelder også for verneverdiene i Øra naturreservat, Ytre Hvaler nasjonalpark andre nærliggende verneområder.

Ifølge spredningssimuleringene Kystverket har fått utført, vil spredning av partikler og forurensning fra tiltaket inn i områder med sårbare verneverdier, bli meget begrenset med de satte vilkårene. Det er imidlertid nødvendig at Kystverket gjennom overvåking følger nøye med på blant annet tilslamming av de sårbare naturverdiene. Dersom nevneverdig påvirkning av viktige naturverdier fra sprengning, mudring eller deponering registreres, skal tiltaket stanse og avbøtende tiltak iverksettes før tiltak kan starte opp igjen.

Når det gjelder bløtbunnsfaunaen, er det på det rene at det meste av levende organismer i mudreområdene og i områdene der masser deponeres, vil ødelegges ved at sjøbunnen fjernes eller tildekkes. Dette er en betydelig negativ miljøkonsekvens av tiltaket. Vår erfaring fra andre mudringsprosjekter er imidlertid at denne effekten vil være forbigående og at rekolonisering i området vil være i god progresjon allerede få år etter prosjektets slutt. Se nærmere om tiltakets påvirkning på den økologiske tilstanden i berørte vannforekomster i vurderingen etter vannforskriften ovenfor.

Kystverket søker om å deponere 2,55 mill. m³ masser med tilstandsklasse I-III i sjø ved Møkkalasset og Svaleskjær, mens 750.000 m³ mer forurensede masser planlegges lagt på land. Det fremgår av flere høringsinnspill at alle masser bør deponeres på land. Å finne et egnet deponi for så store mengder muddermasser som det er tale om i denne saken, å få avvannet disse massene og transportert dem til deponiet, vil imidlertid være logistisk komplisert og omfattende. I tillegg vil det være svært kostbart. Lokalitetene for deponering av masser på sjøbunnen er valgt etter en grundig faglig vurdering. Masser skal dessuten føres ned til sjøbunnen gjennom rør for å minimere partikkelspredning. Ifølge de gjennomførte spredningsberegningene vil miljøkonsekvensene av å deponere muddermasser i de to sjødeponiene være så vidt begrensede at vi finner dem akseptable.

Sjøbunnen i tiltaksområdet er til dels svært forurenset, i hovedsak som følge av industriutslipp. Selv om tiltaket ikke har som hensikt å rydde opp i forurenset sjøbunn, vil

mudringen som skal gjennomføres likefullt føre til at store mengder forurensning tas ut av det biologiske kretsløpet ved at de fjernes fra sjøbunnen. Tiltaket vil gi en betydelig reduksjon av dagens omfattende propelloppvirvling av forurensede bunnmasser som i indre deler av innsjøen forårsakes av større skip på vei inn og ut av havnen. Tiltaket vil altså fjerne store mengder forurensning fra sjøbunnen, øke dybden og derfor redusere forurensningsbidraget fra sedimentene i området betydelig. En sikrere innsjø vil også redusere risiko for grunnstøting og oljeutslipp.

For å beskytte kysttorsk i Oslofjord-området vedtok Nærings- og fiskeridepartementet i april 2019 en forskrift med forbud mot alt fiske av torsk hele året langs kysten fra og med Telemark til svenskegrensen. I tillegg forbyr all annen fiskeaktivitet av alle arter i 14 gyteområder for kysttorsk i gyteperioden 1. januar - 30. april. Ett av disse gyteområdene ligger i tiltaksområdet for utdyping av innsjøen til Borg havn (Fig. 4).

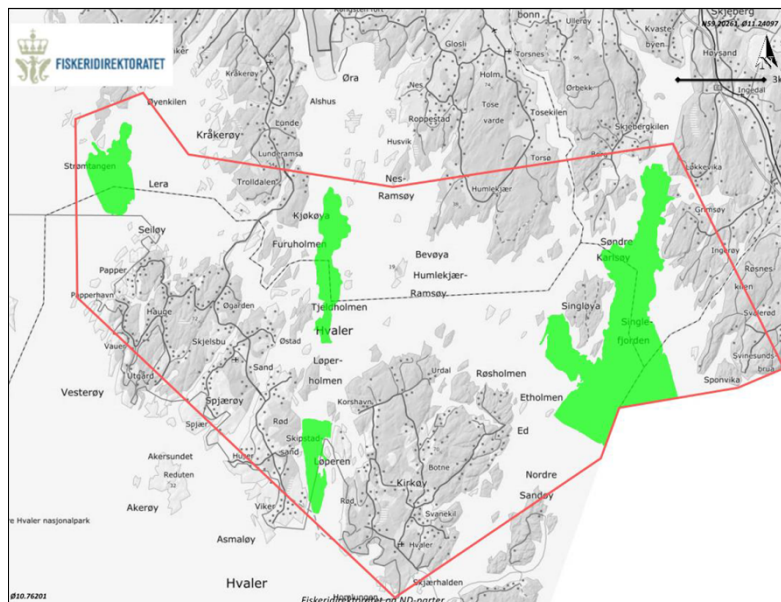


Fig. 4: Gyteområde med forbud mot alt fiske i gytetiden 1. januar-30. april (rød linje). Gytefelt for torsk (grønne felt)

Etter Miljødirektoratets vurdering er det meget viktig at Kystverkets farledsutdyping ikke medfører et tilbakeslag for dette arbeidet. Vilkår om stans av tiltak i områder hvor tiltakene kan påvirke gyteområder for kysttorsk i gyteperioden (1.januar-30.april) vil sterkt redusere tiltakets påvirkning av gyteforholdene for kysttorsk. Vilkår om stans i tiltakene vår/sommer vil være gunstig for å redusere påvirkning av vandring av laks og sjørøret.

Det er bare hvis Kystverket kan dokumentere at tiltak i enkelte deler av tiltaksområdet ikke vil påvirke gyteområdene for kysttorsk, at tiltak eventuelt kan gjennomføres i gyteperioden. For å sikre at den fremlagte dokumentasjonen, inkludert spredningsmodellering, er riktig, må det før det eventuelt kan settes i verk tiltak i gyteperioden, gjennomføres prøvemudring- og deponering i disse områdene på høsten med omfattende overvåking av om av gytefeltområder faktisk påvirkes.

Vilkår om stans i tiltaket i gytetiden for kysttorsk og om sommeren vil forlenge tiltaksperioden betydelig. En forlenget tiltaksperiode kan medføre en ekstra belastning på naturmangfoldet som påvirkes. Miljødirektoratet mener imidlertid at periodene med tiltaksstans/begrensninger (1. januar - 31. august) vil kunne gi berørte levende organismer mulighet til å restituere seg noe og redusere dette stressproblemet.

I henhold til naturmangfoldloven § 11 skal tiltakshaver dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter. Dette innebærer blant annet at tiltakshaver kan pålegges å velge en mer kostbar og tidkrevende teknikk eller driftsmetode som reduserer skade på naturmangfoldet. Kystverket må derfor bekoste og bruke de beste tilgjengelige teknikker (BAT) og avbøtende tiltak ved gjennomføringen av tiltakene, jf. også naturmangfoldloven § 12 og forurensningsloven § 2 nr. 3.

I og med at Øra naturreservat er et Ramsarområde som vil kunne berøres av tiltaket, vil Miljødirektoratet i henhold til Ramsar-konvensjonen art. 3.2 rapportere tiltaket inn til Ramsar-konvensjonens sekretariat. Ellers bemerker vi at enkelte av grunnene/skjærene Kystverket planlegger å sprengte ligger i Ytre Hvaler nasjonalpark. Det var imidlertid en forutsetning ved opprettelsen av nasjonalparken at vernet ikke skulle være til hinder for gjennomføring av utdypning og utbedring av farleden inn til Borg havn, jf. kongelig resolusjon vedtatt 26. juni 2009 og forskrift om vern av Ytre Hvaler nasjonalpark § 3 punkt 1.3 bokstav f.

4.3 Berørte friluft- og rekreasjonsinteresser

Området som kan påvirkes av tiltaket er ett av Østlandets mest brukte friluft- og rekreasjonsområder (fritidshytter, bading, båtliv, fiske, vannsport, kajakkpadling og annet friluftsliv). Særlig støy, eksos, økt trafikk, rystelser, visuell nærhet til anleggsarbeider og grumsete vann vil være i konflikt med friluft- og rekreasjonsinteresser. Ved å stille vilkår i tillatelsen om stans av tiltakene i sommermånedene mai-august vil dette imidlertid etter vårt syn avbøtes i tilstrekkelig grad. Også driftsbegrensningene i perioden januar-april vil være positive for friluft- og rekreasjonsinteressene i området.

4.4 Øvrige forhold

Ifølge Fredrikstad kommune er det i den forventede tiltaksperioden planlagt bygging av tre broer over Glomma i Fredrikstad/ Sarpsborg-området og ny Rolvsøysundbro. Kystverket må underveis i tiltaket kommunisere med byggherrene for disse prosjektene for å minimere den samlede belastningen på naturmangfoldet i området.

4.5 Begrunnelse for utvalgte vilkår og krav i tillatelsen

Etter Miljødirektoratets syn er det helt avgjørende at mudring, sprengning og deponering i denne saken foregår på en miljømessig forsvarlig måte og utføres med svært god miljøstandard. Prinsippet om beste tilgjengelige teknikker (BAT), jf. forurensningsloven § 2 nr. 3 og naturmangfoldloven § 12, ligger til grunn for hvilke vilkår og krav vi setter for selve gjennomføringen av tiltaket.

For å sikre at tiltakene ikke fører til uakseptabel skade eller risiko for viktig naturmangfold er det dessuten etter Miljødirektoratets syn nødvendig å stille vilkår om følgende tidsbegrensninger for tiltakene:

- Tiltakene skal i utgangspunktet stanses i gyteperioden for kysttorsk 1. januar til 30. april (jf. pkt. 4.1 i tillatelsen). Dersom Kystverket kan dokumentere at tiltak i deler av tiltaksområdet i denne perioden ikke vil påvirke gytefeltene for kysttorsk, vil Miljødirektoratet vurdere om tiltak likevel kan tillates.. For å sikre at denne dokumentasjonen er riktig også i praksis, må Kystverket, før slike tiltak gjennomføres i gyteperioden, prøve tiltakene ut i de aktuelle områdene i perioden september-desember med nøye overvåking av om gyteområdene belastes.
- Tiltakene skal stanses i perioden 1. mai til 31. august slik at tiltak ikke vil pågå under vårfloppen, i mesteparten av tilvekstperioden for ålegras, i hekkeperioden for fugl og i den viktigste perioden for friluftsliv om sommeren (jf. pkt. 4.1 i tillatelsen).
- Sprengning ved fredningsområdet for hummer ved Kvernskjær må kun gjøres i september måned, fordi skadepotensialet for hummerbestanden da er minst (jf. pkt. 4.3 i tillatelsen).
- Hvis det i hht. andre kulepunkt i denne listen er akseptabelt med tiltak i april måned, skal disse begrenses av hensyn til laks og ørret. Begrensningen omfatter at Kystverket denne måneden ikke kan sprengne, og mudring må begrenses til én side av elvedeltaet av gangen for å beskytte laks og ørret (jf. pkt. 4.2 og 4.3 i tillatelsen).

Vi finner også grunn til å stille vilkår om at noen ytterligere, nødvendige utredninger og planer, blant annet påpekt i sentrale høringsuttalelser, må utarbeides før tiltakene kan igangsettes.

4.6 Overvåking

Det er avgjørende at sårbare og verdifulle naturverdier som gyteområder for torsk, korallrev, ålegras, tareskog, blåskjellbanker og vandring av laks og sjøørret overvåkes nøye under tiltaksgjennomføringen. Tilsvarende er det nødvendig at naturverdiene i Ytre Hvaler nasjonalpark, Øra naturreservat, Fuglevikbukta naturreservat og Alhusbukta naturreservat overvåkes. Kystverket må få utviklet konservative grenser for f.eks. tilslamming av sårbare naturverdier og tiltaket skal stanses dersom disse nås eller dersom annen påvirkning fra sprengning, mudring eller deponering blir problematisk.

For å sikre en akseptabel gjennomføring av tiltaket må mudring og deponering overvåkes med turbiditetsmålere oppstrøms og nedstrøms både i utgående brakkvannslag i overflaten og i inngående saltere kompensasjonsstrøm under.

Tiltaksområdet og sjødeponiene skal etterovervåkes i 10 år etter gjennomførte tiltak. Overvåkingen skal være i tråd med bestemmelsene i vannforskriften.

4.7 Konsekvenser for samfunnet av vilkårene og kravene i tillatelsen

Tiltaksområdet ligger nær flere områder med viktige miljø- og naturinteresser, herunder Øra naturreservat (Ramsarområde), Ytre Hvaler nasjonalpark, flere verneområder og viktige gyteområder for kysttorsk. Se avsnitt 3.1 for nærmere omtale av tiltakets

påvirkning på naturverdier- og områder. Selv om slike naturverdier erfaringsmessig ofte undervurderes i samfunnsøkonomiske analyser av den typen som er utført i denne saken, har ikke Miljødirektoratet grunnlag for å gjøre en selvstendig helhetlig vurdering av det omsøkte tiltakets lønnsomhet for samfunnet. Vi vil imidlertid knytte enkelte merknader til konsekvensene for samfunnet av de vilkårene og kravene som vi har satt i tillatelsen.

Samfunnsøkonomiske nytteeffekter av kravene som er satt i tillatelsen

Tiltaket Kystverket søker om å gjennomføre vil medføre forurensning og ødeleggelse av marint liv i et miljømessig svært verdifullt og sårbart område.

Vilkårene og kravene i tillatelsen er satt for å minimere den negative påvirkningen fra tiltakene på berørte økosystemer, og for å sikre at tiltaket ikke innebærer uakseptabel risiko for skade på viktig naturmangfold. Blant annet vil tidsbegrensningene som ligger i tiltaket bidra til at mudring, sprengning og deponering skjer på en mest mulig miljømessig forsvarlig måte. Se avsnitt 4.5 for nærmere begrunnelse av vilkår og krav i tillatelsen. Nytteeffektene av kravene som stilles i tillatelsen er ikke mulige å verdsette økonomisk.

Samfunnsøkonomiske kostnader av kravene som er satt i tillatelsen

Vilkårene og kravene i tillatelsen medfører betydelige kostnader å overholde. Dette gjelder særlig begrensningene i når på året det kan mudres, deponeres og sprenges, som vil føre til at gjennomføringen av tiltaket vil ta betydelig lengre tid enn hva det ellers ville gjort.

Av Kystverkets søknad fra 2015 fremgikk det at tiltaket, som den gang var noe mindre omfattende enn det Kystverket nå søker om, ville pågå i ca. 2 år hvis det foregikk 24 timer i døgnet hele året.

Vilkårene og kravene i tillatelsen tilsier at tiltaket nå i hovedsak bare kan foregå i 4 av årets måneder. Tiltaket vil da måtte pågå betydelig lengre enn planlagt, bl.a. avhengig av hvilke tiltak som evt. kan gjennomføres i gyteperioden for torsk uten risiko for å skade gytingen. Den største ekstrakostnaden knyttet til den lange tiltaksperioden vil sannsynligvis være flere runder med opprigging og nedrigging av utstyr. At tiltaket bare kan pågå en del av året samtidig som entreprenører må binde opp utstyr og mannskap over flere år, vil også være fordyrende. Avbøtende tiltak, overvåking og utredninger som Kystverket må gjennomføre vil også medføre kostnader, men disse kostnadene vurderes som vesentlig lavere enn kostnadene som følge av begrensningene i når på året tiltaket kan gjennomføres.

Samlet vurdering

Vilkårene og kravene vil medføre ekstrakostnader av betydning. Samtidig vil tiltaket innebære vesentlige og uakseptable miljømessige konsekvenser dersom kravene ikke gjennomføres. Det er ikke mulig å prissette nytteeffekten på miljø og naturmangfold ved kravene som stilles.

Som følge av at mudring, sprengning og deponering i denne saken vil kunne føre til vesentlige og uakseptable miljømessige konsekvenser for et område med svært viktige

miljø- og naturverdier, er det etter Miljødirektoratets vurdering helt nødvendig at de strenge vilkårene og kravene i tillatelsen overholdes.

5. Behandling etter annet lovverk

Miljødirektoratet understreker at tillatelse etter forurensningsloven ikke erstatter nødvendige tillatelser etter annet lovverk, som for eksempel tillatelse etter forskrift om vern av Ytre Hvaler nasjonalpark til farledstiltak i nasjonalparken.

6. Saksgang

Miljødirektoratet behandler søknader om tillatelse til forurensende virksomhet i samsvar med forurensningsforskriften kapittel 36 om behandling av tillatelser etter forurensningsloven.

6.1 Forhåndsvarsel

Saken er forhåndsvarslet i samsvar med forurensningsforskriften § 36-5. Frist for å gi uttalelse var 19. oktober 2018.

Søknaden ble sendt til Fredrikstad kommune, Hvaler kommune, Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Fylkesmannen i Østfold, Østfold Fylkeskommune, Riksantikvaren, Statens vegvesen Region Øst, Norsk Maritimt Museum, Ytre Hvaler nasjonalparkstyre, Forum for natur og friluftsliv Østfold, Vannområdeutvalg for Glomma sør, Fiskarlaget Sør, Fredrikstad og omegn jeger- og fiskeforening, Fredrikstad Næringsforening, Naturvernforbundet i Østfold, Miljøstiftelsen Bellona, Greenpeace, WWF-Norge, Norsk Ornitologisk Forening, Nedre Glomma og Omland Fiskeadministrasjon, Norske Lakseelver, Oslofjordens friluftsråd og naboer, hytteforeninger og velforeninger rundt tiltaksområdet. Den ble også sendt til relevante svenske myndigheter og organisasjoner som Naturvårdsverket, Havs- og vattenmyndigheten og Länsstyrelsen Västra Götalands län.

Saken ble kunngjort i Norsk Lysingsblad, Demokraten og Fredrikstad Blad. Dokumentene ble også lagt til offentlig gjennomsyn på Rådhuset i Fredrikstad og Rådhuset i Skjærhalden.

Nedenfor følger en kort oppsummering av uttalelsene og bedriftens kommentarer til disse. Miljødirektoratet har vurdert uttalelsene og kommentarene ved behandlingen av søknaden.

6.2 Uttalelser

Det kom inn totalt 43 høringsinnspill. Viktige tilbakemeldinger var:

Generelt

Det er for tiden et stort fokus på at det for flere arter er en negativ utvikling i Oslofjorden. For å stanse denne negative utviklingen er det satt i gang en del prosjekter og prosesser, blant annet Frisk Oslofjord, Kysttorskprosjektet og Helhetlig plan for Oslofjorden. Det vil

være svært uheldig hvis Kystverkets farledsutdyping medfører et tilbakeslag for dette arbeidet.

Lokale fordeler ved tiltaket

Fredrikstad kommune, Østfold fylkeskommune, Fredrikstad næringsforening og Borg havn mener de planlagte tiltakene er svært ønsket og nødvendige i lokalsamfunnet. Næringsliv, både lokalt, regionalt og nasjonalt, er avhengig av at Borg havn har stor kapasitet og kan ta inn store skip på en sikker måte. Arbeidsplassutviklingen i Fredrikstad har vært dårligere enn ellers i Norge, og en utbedring av innseilingen vil ha stor betydning for varige arbeidsplasser i Fredrikstad/Sarpsborg-området.

Fredrikstad kommune påpeker dessuten at den nasjonale klimastrategien legger til grunn at mer gods skal over fra bil til skip. Den planlagte mudringen vil i tillegg fjerne forurenset sjøbunn fra innseilingen og hindre at store mengder sedimenter med miljøgifter virvles opp når fartøyer passerer, slik det skjer i dag.

Gyteområder for kysttorsk

Havforskningsinstituttet (HI), Fiskeridirektoratet, Ytre Hvaler nasjonalparkstyre og Fylkesmannen i Østfold er bekymret for at tiltaket vil kunne påvirke gyteområder for kysttorsk, som i Oslofjorden har en negativ bestandsutvikling. Området mellom Fugleskjær og Gåseskjæra er blant de viktigste gytefeltene for torsk i Østfold. Torskeyngel som bunnslår vil være ekstremt sårbare for både sprengning og mudring/dumping.

Hls faglige råd er at det bør vises stor grad av varsomhet ved sprengning og mudring i elvedeltaet og ved påfølgende dumping av masser i Singlefjorden. I følge Fiskeridirektoratet er alle gytefelt i Oslofjorden svært viktige blant annet som følge av dårlig bestandsutvikling over tid. Ytterlige forverring av torskens gytebetingelser i Oslofjorden må ikke forekomme. Fiskeridirektoratet opplyste dessuten at det sommeren 2018 har vært på høring forslag om beskyttelse av gyteområder og forbud mot å fiske torsk fra Telemark til svenskegrensen. Fiskeridirektoratet forutsetter at Kystverket farledstiltak planlegges slik at det ikke foregår sprengnings- eller mudrings-arbeider i eller i nærheten av gytefeltene i gyteperioden januar - april. Tiltakets konsekvenser for gyting er ikke tilstrekkelig utredet.

HI er også bekymret for om tiltakene i Borg 2 vil kunne endre vannutveksling mellom «utsiden» og «innsiden» av Hvalerøyene slik at området potensial som gytefelt vil kunne endres negativt. Kystverket bør spesifikt vurdere om tiltakene kan gi slike endringer i strømbildet. Nasjonalparkstyret deler Hls bekymring på dette området. Det må kreves skremmesalver før sprengning for å redusere dødelighet for fisk og sel.

Laks

Glomma har to laksestammer, én knyttet til Glomma under Sarpefossen og en knyttet til Aagaardselva. Nedre Glomma og Omegn Fiskeadministrasjon (NGOFA) og Norske Lakseelver opplyser at begge laksestammene er under hardt press.

Gjennom mange år har NGOFA arbeidet for å bevare disse laksestammene, blant annet ved å sette ut smolt og yngel. Det er også satt restriksjoner på fisket etter laks. Bedriften Borregaard har blitt pålagt av Miljødirektoratet å bygge og drive et kultiveringsanlegg. Siden 2014 er det derfra satt ut et betydelig antall smolt og yngel. Smolten settes ut primo april, vandrer etter kort tid ut og oppholder seg deretter i brakkvanns-/fjordområdet i flere uker før den stikker til havs. Også laks som har gytt og vandrer ut, og laks fra havet som vandrer opp i de to elvene for å gyte, må beskyttes.

Kystverket bør ifølge NGOFA få følgende vilkår i en eventuell tillatelse:

- Sprengning bør ikke foregå mellom 1. april til 31. oktober.
- Mudring bør begrenses til den ene siden av elvedeltaet i perioden 1. april til ca 15. juli.
- Kystverket bør bekoste
 - en konsekvensutredning av hvilken påvirkning utdyping av farleden vil ha på laksens og ørretens vandring ut og inn i Glomma
 - tapte inntekter og evt. utgifter som påløper for NGOFA
 - økt vannføring i Aagaardselva sommer og vinter for å fremme produksjon av mer naturlig smolt
 - økt produksjon av smolt fra klekkeriet til Borregaard for å kompensere for tap av smolt.

Et landbasert produksjonsanlegg for laks på Øra vil starte opp i 2019. Anlegget skal benytte Glomma som vannkilde og vil således kunne bli berørt av de planlagte arbeidene.

Hummer

HI, Fiskeridirektoratet, Fylkesmannen i Østfold og Ytre Hvaler nasjonalparkstyre opplyser at sprengning ved Nordre Kvernskjær kommer i konflikt med fredningsområdet for hummer ved Kvernskjær. Negative effekter vil være minst i periodene der hummeren er aktiv (sommer/høst). Effekten av sprengning vil også avhenge av i hvor stor grad sprengningsmassene raser ut og begraver eksisterende habitater. Avbøtende tiltak, før og under inngrep og i en periode etterpå, bør vurderes for å hindre effekter på fredningsområdet.

Koraller

Ytre Hvaler nasjonalparkstyre, Fylkesmannen i Østfold og HI uttaler at korallforekomstene ved Tisler, Søsterøyene og ved Säkken på svensk side er svært sårbare for nedslamming, og det vil være svært alvorlig hvis de blir ødelagt. Eventuell tilslamming må overvåkes, og før oppstart må det utredes hvilke eventuelle økte tilslamningsmengder på koraller som skal føre til stans i mudring, dumping og sprengning.

Ålegras, tareskog

Fredrikstad kommune uttaler at mudring/dumping bør stanses i tilvekstperioden for ålegras, april-august. God lystilgang er da særlig viktig. Tilleggsbelastning fra tiltaket i forbindelse med vårfloppen vil kunne utgjøre et særlig problem. Det anbefales å ikke mudre/dumpe i vårflopperperioden (ofte mai-juni).

Kommunen og Ytre Hvaler nasjonalparkstyre påpeker at ålegras, tareforekomster og bløtbunnsfauna må overvåkes. Før oppstart må det utredes hvilke eventuelle økte tilslammingsmengder som skal føre til stans i mudring/dumping/sprengning.

Fugl

Fylkeskommunen, Forum for natur og friluftsliv Østfold og Norsk Ornitologisk Forening avd. Østfold viser til den store verdien Øra naturreservat, et av landets mest fuglerike områder, har for fuglelivet både nasjonalt og internasjonalt. Det påpekes som svært viktig at alt blir gjort for å redusere risikoen for fuglelivet og annen sårbar natur i reservatet. Det er også flere andre verneområder for fugl i tiltaksområdet som kan påvirkes. Det bør med utgangspunkt i en risikovurdering lages en fuglevernplan, særlig for å hensynta fuglelivet i og omkring Ørareservatet.

Fylkeskommunen er også redd for at nedslamming av blåskjell vil kunne hindre tilgang på mat for blant annet ærfugl og svartand. Blåskjellbanker og sentrale, utsatte ressurser i Øra naturreservat bør derfor overvåkes med tanke på nedslamming.

Friluftsliv

Fylkeskommunen fremhever området som kan påvirkes av tiltaket som et av Østlandets mest brukte friluftsområder. Anleggsaktivitet i perioden 15. mai til 15. september vil kunne forringe opplevelsesverdien i området.

Flere naboer, hytteforeninger og velforeninger rundt tiltaksområdet viser til de dårlige erfaringene fra dumping av en begrenset mengde mudringsmasser fra Borg havn i Singlefjorden/Haslau i 2014. Muddermasser forurenset strender, fjære og svaberg, og badevannet ble brunt.

Hvaler hytteforening savner en vurdering av konsekvensene av at mange av målingene Kystverket henviser til er fra 2009, 2010 eller 2013, samtidig som det de siste årene har vært mye hyppigere springflo. Flere uttalelser påpeker viktigheten av å stanse tiltakene i sommermånedene og av å deponere alle muddermassene på land.

Uttalelser fra Sverige

Det fremgår av flere uttalelser fra Sverige at Kystverket må utarbeide en egen oversikt over potensialet for miljøkonsekvenser i svenske farvann, og at alle muddermasser må deponeres på land. Det uttrykkes bekymring for konsekvensene for det biologiske mangfoldet i Kosterhavets nationalpark og Ytre Hvaler nasjonalpark, særlig for at korallrevene der skal påvirkes negativt av slam fra mudring og dumping. Konsekvenser for fisket i området trekkes også frem.

Støy

Fredrikstad kommune påpeker at tiltaksområdet er bynært og brukes av mange. Mange brukerinteresser vil kunne komme i konflikt med støy fra tiltaket. Søknaden inneholder ikke vurderinger av eventuelle støyproblemer, selv om Kystverket ønsker å holde på med gjennomføringen av tiltaket døgnet rundt sju dager i uka. Kommunen mener at det bør utarbeides en støyfaglig utredning som grunnlag for å vurdere om det bør innføres eventuelle begrensninger i arbeidstiden.

Nedgravde rør og sprengning over Hvalertunnelen

Fredrikstad kommune mener at det må tas hensyn til kommunens ledninger som krysser elva. Kommunen forutsetter å bli løpende orientert, og at tegninger blir oversendt for godkjenning før arbeidene igangsettes. Kystverket må kontakte Hvaler kommune om kommunens vann- og avløpsledninger fra Kalleraodden, og også disse ledningstraseene må legges inn i tegningene. Det må kontrolleres at vannledninger og signalkabler fra Øra via Torsnes til Hvaler ikke har konfliktpunkter. Tilsvarende med FREVAR sine avløpsledninger som slipper ut rensset avløpsvann.

Bedriften Kronos Titan AS har en rekke av sine prosessavløpsrør gravd ned i elvebunnen. De har tegninger av traseer og dybder, og forutsetter at mudring utføres uten å skade rørene eller rørenes funksjon for innblanding i vannmassene. Bedriften tar inn kjøle- og prosessvann fra tre ulike dyp i elva: Tilnærmet ferskvann fra overflaten og saltvann med ulik saltholdighet i to inntak nærmere elvebunnen. Bedriften forutsetter at utdypingen ikke vesentlig forandrer saltvannsgradienten utenfor fabrikkområdet.

Statens Vegvesen forventer at Kystverket tar kontakt for å samarbeide slik at sprengning av fjell ved nordre Kvernskjær, over Hvalertunnelen, ikke skaper problemer.

Annet samtidig arbeid i området

Fredrikstad kommune opplyser at det i forventet tiltaksperiode er planlagt bygging av tre broer over Glomma og ny Rolvsøysundbro.

Andre temaer

Flere høringsinstanser, blant annet Hvaler kommune og en rekke naboer/velforeninger/hytteforeninger, uttaler at alle muddermasser må deponeres på land. Flere, blant annet Fylkesmannen i Østfold, kritiserer videre at Kystverket ikke har utredet deponisted for masser som skal på land utover de 225 000 m³ som får plass hos Frevar, men i stedet ønsker å avklare deponisted i forbindelse med anbudskonkurransen for tiltaket.

En rekke uttalelser, blant annet fra Ytre Hvaler nasjonalparkstyre, påpeker at sprengning må legges til tider av året da den vil forårsake minst skade. Naturvernforbundet i Østfold mener at Borg havn er feil lokalisering av en stamnetthavn i Oslofjorden, fordi havna ikke har kontakt med jernbanenettet. Alt gods må derfor transporteres videre fra havna med lastebil. De mener dessuten at prosjektet i for stor grad er beheftet med usikkerhet i den praktiske gjennomføringen av tiltaket og når det gjelder forekomst av miljøgifter i sedimentene. De mener derfor at tiltaket bør avslås.

NVE påpeker muligheten for at det kan finnes kvikkleire i området og kan ikke se at det i søknaden er gjort noen konkret vurdering av faren for kvikkleireskred. De ber derfor om at faren for kvikkleireskred blir vurdert og tilstrekkelig ivaretatt. Arne Fuglevig, som er grunneier i Fuglevikbukta der det skal mudres til snuplass, er også bekymret for kvikkleireskred på eiendommen sin. Det skal mudres ned til 12 m dyp der det i dag er fra 0,3 - 0,5 m dyp. Eventuelle utglidninger vil ikke bare få konsekvenser for eiendommen hans, men også for verneområdet i Fuglevikbukta. Han ønsker en garanti fra Kystverket om at de setter i stand de skadene som kan oppstå ved mudringen.

Det påpekes bredt at det må gjennomføres grundige undersøkelser i form av overvåkingsprogram av biota i tiltaks- og influensområdet før, under og etter anleggsperioden. Det forutsettes også at best mulig teknologi (BAT) benyttes i alle arbeidsoperasjoner i prosjektet.

Ytre Hvaler nasjonalparkstyre minner om at inngrep inne i nasjonalparken også krever tillatelse etter forskrift om vern av Ytre Hvaler nasjonalpark, der Ytre Hvaler nasjonalparkstyre er forvaltningsmyndighet.

6.3 Kystverkets kommentarer

Kystverket har i brev av 1. februar 2019 kommentert de sentrale høringsinnspillene.

Vedrørende behov for ytterligere undersøkelser av naturmangfoldet:

Det er viktig at det for et prosjekt som skal foregå i et så følsomt område og med et så stort omfang som farledsutbedringen inn til Borg havn, foreligger et godt kunnskapsgrunnlag. Kystverket anser at det omsøkte tiltaket er grundig utredet, men ser at noen av rapportene kan ha behov for oppdatering. Omfanget av et supplerende undersøkelsesprogram vil avklares i forkant av videre fremdrift i prosjektet. Miljødirektoratets behandling av søknaden vil også påvirke hvilke ytterligere undersøkelser som skal utføres av naturmangfold, deponeringsløsninger o.a.

Hvorfor kan ikke alle mudrede masser deponeres på land?

Årsaken til at ikke alle muddermassene er planlagt deponert på land er at det ville ha vært urimelig kostbart samtidig som transport, behandling og deponering av massene på land ville ha medført et høyt CO₂-utslipp. Massene er dessuten dårlig egnet til utfyllingsmasser. Lokaliteten for dumping av masser på sjøbunnen er valgt etter en omfattende prosess. Kystverket legger opp til at deponi på land utover det eksisterende på Frevar skal inngå i anbudsprosessene for tiltaket. Deponiløsning må også stå åpen siden Kystverket ennå ikke vet når prosjektet kommer til utførelse.

Krav om bruk av BAT

Krav om BAT vil bli tatt inn i anbudsrunder slik at ulike tilbydere kan foreslå gode måter å gjennomføre tiltaket på. Dette vil fremme innovasjon.

Ustabile grunnforhold ved snuplassen

Kystverket har fått utført geotekniske undersøkelser av snuplassen i Fuglevikbukta som viser at det planlagte tiltaket er trygt dersom mudringskråningen utføres med en helling på maksimalt 1:3 og beskyttes mot erosjon. Det er heller ikke påvist kvikkleire nær tiltaksområdet slik man tidligere fryktet.

Begrensninger av når tiltak kan pågå

Kystverket er innforstått med mulige begrensninger av når på året tiltakene kan pågå, f.eks. at tiltaket må stanses i perioden 15. mai - 15. september. I perioder med stans kan de gjennomføre undersøkelser, planlegging, avklaringer og testing av avbøtende tiltak. De ser også at det i visse perioder kan være behov for begrensninger i sprengning og mudring i nærheten av gyteområder, i tilknytning til laksevandring o.a.

Plast i sjø som følge av tiltaket

Sprengning i sjø medfører betydelig mindre plastspredning enn sprengning på land. Entreprenører vil få krav om å samle opp så mye plast som mulig straks etter sprengning. Kystverket stiller også krav til entreprenører om et positivt plastregnskap, dvs. de må samle opp mer plast ved f.eks. strandrydding enn plastmengden de bruker ved tiltaket.

Vurdering av tiltaket opp mot naturmangfoldloven §§ 8 - 12

Sentrale tilbakemeldinger: Naturmangfoldloven § 9, føre-var prinsippet, vil bli vektet tungt i den videre planleggingen av tiltaket. Dersom det avdekkes mangler i kunnskapsgrunnlaget vil dette utredes. Naturmangfoldloven § 10 økosystemtilnærming og samlet belastning: Kystverket vurderer at den aktuelle mudringen vil gi en midlertidig tilleggsbelastning, men at forholdene etterhvert vil stabiliseres.

Modellering av sedimentspredning

Kystverket vurderer at spredning av sedimenter under tiltaket er omfattende utredet. De vil dessuten legge betydelige ressurser i overvåking og fortløpende vurdering av spredning underveis i tiltaket.

7. Klagerett

Vedtaket om tillatelse, inkludert gebyrsatsen, kan påklages til Klima- og miljødepartementet av Kystverket og andre med rettslig klageinteresse. En eventuell klage bør begrunnes, og hvilke endringer som ønskes skal fremgå. I tillegg bør andre opplysninger som kan ha betydning for saken, komme fram.

Klagefristen er tre uker fra dette brevet ble mottatt. En eventuell klage skal sendes til Miljødirektoratet.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Kari Holden
seksjonsleder

Erik Høygaard
sjefingeniør

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

Vedlegg

- 1 Tillatelse for Kystverket til mudring, sprengning og deponering i forbindelse med utbedring av innseilingen til Borg havn
- 2 Adresseliste for kopimottakere