



BORREGAARD AS
Postboks 162
1701 SARPSBORG

Saksbehandler, innvalgstelefon
Susanne Brix Røed, 32266741

Vedtak om tillatelse etter forurensningsloven til mudring i Melløs havn i Sarpsborg kommune

Statsforvalteren i Oslo og Viken har ferdigbehandlet søknaden fra Borregaard AS, og gir tillatelse til mudring ved Melløs havn (gbnr. 1/3003) i Sarpsborg kommune.

Tillatelse med tilhørende vilkår følger vedlagt.

Statsforvalteren fatter vedtak om gebyr på kr 38 900,- for behandling av saken.

Vedtaket om tillatelse og gebyrfastsettelse kan påklages av berørte parter eller andre med rettslig klageinteresse innen 3 uker.

Statsforvalteren i Oslo og Viken viser til søknad mottatt 29.11.2023 fra Borregaard AS, der det søkes om tillatelse etter forurensningsloven til mudring og sprengning ved Melløs havn (gbnr. 1/3003) i Sarpsborg kommune. Vi viser også til sakens øvrige dokumenter.

Søknad

Borregaard AS fikk tidligere en tillatelse fra Statsforvalteren til mudring i forbindelse med økning av seilingsdybde ved Melløs havn. I tillatelsen (2022.0164.T) datert 18.02.2022, ble det satt vilkår om å gjennomføre avbøtende tiltak dersom sedimentene etter mudringen var i tilstandsklasse 3 – 5 (vilkår 4.3). Prøvene tatt fra overflatesedimentene viste overskridelse av tilstandsklasse 2 for flere metaller, PAH-forbindelser og PCB7. Prøvene fra dypere liggende sediment viste ingen indikasjon på at miljøgifter fra overliggende forurensede sedimenter har spredt seg videre nedover. Borregaard AS har derfor søkt om tillatelse etter forurensningsloven til mudring ved Melløs havn i forbindelse med ytterligere økt seilingsdybde og opprydning av forurensede sedimenter. Massene skal tas opp fra fartøy, lastes på lekter og legges i isolerte barkbinger før de blir prøvetatt og transportert til deponi. Det vil også være behov for å sprengne noe fjell for å nå riktig seilingsdybde.

Tiltaket omfatter mudring av inntil 1150 m³, hvorav ca. 20 m³ innebærer sprengning. Tiltaket vil påvirke et areal på ca. 1700 m² og ha en mudringsdybde på 0,5 m.

Det er planlagt å bruke turbiditetsmålinger og lokk på skuff til gravemaskin som avbøtende tiltak.



Høring

Søknaden fra Borregaard AS har vært på høring i tidsrommet 22.12.2023 – 30.01.2024, og ble kunngjort på Statsforvalteren sin nettside, jf. forurensningsforskriften § 36-8. Søknaden ble også forhåndsvarslet sakens parter (jf. § 36-6), samt andre parter som vedtaket kan angå (jf. § 36-7). Det kom to innspill fra høringen.

Nedenfor gjengis en oppsummering av høringsinnspillene med tilhørende svar fra Borregaard AS.

Sarpsborg kommune viser til sin tidligere uttalelse datert 23.11.2021. De er positive til at forurensete masser fjernes fra Glomma, men ønsker at dette skal gjøres på en så skånsom måte som mulig for vannmiljøet og det biologiske mangfoldet i Glomma. De ber derfor om at Statsforvalteren setter vilkår som ivaretar dette.

Borregaard AS svarer at de skal utføre mudringen ved lav vannføring, med turbiditetsmålinger og med lukket grabb på lekter.

Østfold fylkeskommune skriver at vannforekomsten for tiltaket har svært dårlig tilstand, og at det må utredes hvilken effekt tiltaket vil ha på miljøtilstanden i vannforekomsten, og om det vil ha konsekvenser for oppnåelsen av miljømålene. De minner også om at tiltaket må vurderes etter fysiske tiltak i vassdrag. De lurer også på hvor store skip det mudres for. Kommunedelplanen for ny bro over Glomma i Fredrikstad skal ha en seilingshøyde som Kystverket har akseptert til å være 39,5 meter.

Borregaard AS svarer at mudringen vil gjøre det mulig å utnytte eksisterende båter med mer last, noe som vil bety færre anløp. De skriver at det ikke vil påvirke nødvendig seilingshøyde, kun at de får utnytte eksisterende båter med å fylle til maks dypgående. Seilingshøyden er 29,5 meter under Sandesundbroen.

Fredrikstad kommune skriver at de ser det som positivt at det ryddes opp i forurenset bunn, for å unngå fremtidig utlekking av miljøgifter til vannmassene. Mudring i forurenset sediment kan medføre spredning av miljøgifter, og kommunen forventer at forurensningsmyndighetene stiller krav om metode og eventuelle avbøtende tiltak slik at mengden miljøgifter som spres til Glomma minimeres.

En slik tillatelse til mudring og sprengning vil være positiv for næringslivet i regionen. Å forbedre Melløs havn vil bidra til en mer effektiv og sikker logistikk med sjøtransport til og fra havnen. Å ha mulighet til å forbedre, og dermed potensielt øke, sjøtransport direkte til Melløs havn vil være et positivt bidrag til Borregaard AS sin drift, økonomisk og miljømessig, gjennom å sikre sjøfrakt direkte til havnen, uten å nødvendiggjøre evt. omlasting og landtransport.

En mest mulig sikker, og direkte, transport via sjøveien ved å bruke tilgjengelige havner i Nedre Glomma er et viktig bidrag til utviklingen av næringslivet i regionen.

Fredrikstad kommune vurderer at omsøkte tiltak ikke vil påvirke kommunens drift av vann og avløp. Det er imidlertid flere bedrifter i Fredrikstad som bruker vann fra Glomma som prosessvann, og kommunen ber om at disse informeres om det planlagte tiltaket. Statsforvalter bør også vurdere om



utslippet kan påvirke resipientundersøkelser og overvåkningsprogrammer i området for den aktuelle perioden. Virksomheter som driver overvåking av resipienten bør informeres om tiltaket, slik at de kan vurdere om planlagt tidspunkt for overvåking bør justeres.

Borregaard AS svarer at de brukte turbiditetsmålere ved forrige mudring i 2022, og at disse viste at spredningen fra tiltaket var minimal. De skal bruke turbiditetsmålere denne gangen også. De skriver at de ikke har oversikt over hvilke næringsaktører som benytter Glomma direkte, og at de ikke ser det som nødvendig å informere disse.

Lovgrunnlag og myndighet

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

Forurensningsforskriften § 22-3 fastsetter et generelt forbud mot mudring og dumping fra sjøgående fartøy. Etter søknad kan det imidlertid gis tillatelse til slike aktiviteter i medhold av § 22-6.

Statsforvalterens vurdering

Generelt

Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkårene etter forurensningsloven § 16, legges det vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket, sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket vil medføre, jf. forurensningsloven § 11. Dette innebærer at det foretas en helhetlig vurdering der både forurensningshensyn, generelle miljøhensyn og alminnelige samfunnsmessige hensyn tas med i betraktningen. Ved fastsetting av vilkår har Statsforvalteren lagt vekt på hva som kan oppnås med de best tilgjengelige teknikker.

Statsforvalteren vurderer også saken på bakgrunn av søknaden, høringsuttalelsene og generelle krav til utslipp. Selv om forurensningen holdes innenfor fastsatte vilkår, plikter tiltakshaver å redusere sine utslipp og påvirkning på miljøet så langt det er rimelig uten urimelige kostnader. At forurensningen er tillatt utelukker ikke erstatningsansvar for skade, ulempe eller tap forårsaket av forurensningen, jf. forurensningsloven § 56.

For å følge opp vannforskriftens §§ 4 og 12 om miljømål for overflatevann, som sier at «*tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og kjemisk tilstand*», settes det stadig strengere krav til utslipp til sjø og vassdrag. I tillegg til kravene i forurensningsregelverket og vannforskriftens § 4, skal alle saker som berører naturmangfold ifølge naturmangfoldloven § 7 vurderes etter prinsippene i §§ 8-12 i samme lov. Det skal fremgå i beslutningen hvordan disse prinsippene er vurdert og vektlagt i saken.

Det er virkningene av den omsøkte tiltaket på det aktuelle stedet som er vurdert. Dersom tiltakshaver senere ønsker å gjennomføre tiltaket på en annen måte enn beskrevet i søknaden må det søkes på nytt.

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven § 8 stiller krav om at offentlige beslutninger som berører naturmangfold skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers



utbredelse, økologisk tilstand og effekten av eventuelle påvirkninger.

I Miljødirektoratets Naturbase (2024) ligger det ingen viktige naturtyper innenfor tiltaksområdet. Ifølge Artsdatabanken er det registrert flere truede arter i nærheten av tiltaksområdet, inkludert ål, hettemåke og skjeand. Det er også registrert laks i Glomma. Ved sprengning vil det dannes små, skarpe partikler som kan sette seg fast og skade gjellene til fisk og andre organismer. Videre vil trykkbølger fra sprengningsarbeidene kunne forårsake fysiske skader, stressreaksjoner og død hos organismer i tiltaksområdet. Av hensyn til laksen stiller vi krav om at det ikke skal sprenges mellom 20. oktober – 30. juni. Vi setter også krav til at det skal brukes boblegardin under sprengningen for å bryte opp i trykkbølgene fra sprengningen. Videre stiller vi krav om at tiltakshaver benytter den sprengningsteknikken som gir minst trykkbølger i vannet og minst mulig bruk av sprengstoff. Det skal benyttes elektroniske tennsystemer for å redusere plastforsøpling. Eventuelt avfall fra sprengstoffet (sprengtråd, fôringsrør og liknende) må samles opp.

På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9, vurderer Statsforvalteren at vi har tilstrekkelig kunnskap om de mulige effektene av tiltaket til å beslutte om tillatelse skal gis. Av den grunn er det vårt syn at føre-var prinsippet ikke har nevneverdig relevans som retningslinje i denne saken. Forutsatt at tiltaket gjennomføres i tråd med vilkårene i tillatelsen, vurderer vi at tiltaket ikke vil medføre uakseptabel skade på naturmiljøet i området.

Vi mener det er viktig å sette søkelys på at alle tiltak i sjø og vassdrag er med på å øke den samlede belastningen på en resipient og på det biologiske mangfoldet. Ved fastsetting av vilkår har derfor Statsforvalteren lagt vekt på prinsippet om samlet belastning, jf. naturmangfoldloven § 10.

Vi minner også på at det er tiltakshaver som skal dekke kostnadene ved å unngå og begrense skade på naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 11. Tiltakshaver plikter også å benytte miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder slik at en unngår eller begrenser skadevirkninger på naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 12.

Vannforskriften

I Vann-Nett ligger tiltaksområdet i vannforekomsten *Glomma fra Sarpsfossen til samløp Visterflo ved Greåker (002-3549-R)*. Vannforekomsten er karakterisert som en svært stor, moderat kalkrik og humøs elv. Den økologiske tilstanden er «svært dårlig» som følge av verdiene for parameterne «heterotrof begroingsindeks» hos påvekstalger og «gjennomsnittlig score per takson (ASPT)» hos bunnfauna. Den kjemiske tilstanden er «god». Vannforekomsten er i stor grad påvirket av punktutslipp fra industri og diffus avrenning fra byer/tettsteder, og i middels grad påvirket av hydrologiske endringer grunnet vannføringsendring og punktutslipp fra renseanlegg og regnvannsoverløp.

Vannforskriften § 4 sier at «tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og kjemisk tilstand». Vannforekomsten *Glomma fra Sarpsfossen til samløp Visterflo ved Greåker* har fått utsatt frist til 2033 med å oppnå miljømålet om god økologisk tilstand. Det er iverksatt mange tiltak for å prøve å bedre elvas økologiske tilstand, men nye tiltak er imidlertid nødvendig for at vannforekomsten skal oppnå miljømålet. Iverksatte tiltak i Glomma må derfor ikke medvirke til å forringe, men heller forbedre, tilstanden i elva.



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

I denne saken vurderer Statsforvalteren at størrelsen på vannforekomsten og omfanget av tiltaket er av den grad at miljøtilstanden i vannforekomsten ikke vil bli vesentlig påvirket av arbeidene. Vi vurderer at tiltaket vil kunne påvirke vannmiljøet lokalt i tiltaksområdet, men ikke i hele vannforekomsten. Så fremt arbeidene gjennomføres i tråd med vilkår i tillatelsen, vurderer vi at tiltaket ikke vil føre til varig forringelse av vannkvaliteten eller vanskeliggjøre oppnåelsen av de fastsatte miljømålene.

Forurensningens omfang

Fysiske tiltak i sjø påvirker vannmiljøet. En konsekvens av slike tiltak kan være at sediment virvles opp og at omkringliggende områder nedslammes. Mudring i forurenset sediment kan i tillegg medføre spredning av tungmetaller og organiske miljøgifter.

Etter mudringen i 2022, ble det tatt nye prøver av sedimentene utenfor Melløs. Disse viste at sedimentene fremdeles var forurenset i tilstandsklasse 4 og 5 for kvikksølv i område 1, tilstandsklasse 4 og 5 for kobber i område 3, tilstandsklasse 5 for bly i område 3 og tilstandsklasse 3 for kadmium, arsen og sink i område 3. For PAH-forbindelser hadde område 2 og 3 tilstandsklasse 5, mens område 1 hadde tilstandsklasse 4. PCB ble funnet i tilstandsklasse 4 i område 1 og 2.

I tillatelsen Borregård fikk 18.02.2022, var det satt som krav at bunnssubstratet skulle prøvetas etter mudring i område 1, 2 og 3. Dersom prøvene viste at sedimentene var forurenset i tilstandsklasse 3 – 5, skulle tiltakshaver gjennomføre tiltak for å hindre utlekking av miljøgifter.

For å se hvor langt ned i massene det finnes forurensning gjennomførte NIVA 11.11.2022 en undersøkelse av dypere sedimentlag. Det ble konkludert med at mudring fra dagens nivå med anslagsvis minst 16-22 cm er tilstrekkelig for å komme ned til rene masser.

På grunn av strømninger i Glomma, vil det være vanskelig å effektivt drifte en siltgardin. Vi vurderer på bakgrunn av dette at det ikke vil være hensiktsmessig å etablere siltgardin, men det er likevel viktig at det gjennomføres avbøtende tiltak for å begrense partikkelspredning. Det settes derfor vilkår om å benytte turbiditetsmålere for å måle og overvåke partikkelspredningen, spesielt ettersom at det er påvist kvikksølv i tilstandsklasse 4 og 5 i sedimentet. Statsforvalteren stiller derfor krav om at turbiditeten skal måles ved en stasjon som er direkte påvirket av anleggsarbeidene og ved en referansestasjoner som ikke er påvirket av arbeidene. Dersom turbiditeten overstiger 10 NTU over referansenivået i 20 minutter, må arbeidene stanses til turbiditeten har gått ned under grenseverdien. Det tillates ikke å mudre eller sprengre i Glomma dersom turbiditetsmålerne er ute av drift.

Masser som mudres er å anse som et næringsavfall og skal leveres til godkjent behandlingsanlegg eller gjenbrukes i henhold til avfallsregelverket. Det tillates kun gjenbruk av masser i tilstandsklasse I-II, jf. Miljødirektoratets veileder Grenseverdier for klassifisering av vann, sediment og biota (M-608/2016). Mudrede masser i tilstandsklasse III-V skal leveres til godkjent behandlingsanlegg med tillatelse etter forurensningsloven. Tiltakshaver plikter å dokumentere hvor alle avfallsfraksjoner og



overskuddsmasser er levert, og at eventuelt farlig avfall blir deklarerert gjennom www.avfallsdeklarerer.no. Dersom det skulle bli aktuelt å avvanne mudrede masser, må vannet gjennomgå rensing før det eventuelt slippes tilbake til Glomma. Mengden suspendert stoff i utslippsvannet skal ikke overstige 100 mg/l. Tiltakshaver må kunne dokumentere at dette kravet overholdes.

Forskrift om fysiske tiltak i vassdrag

I henhold til forskrift om fysiske tiltak i vassdrag er det forbudt å sette i verk fysiske tiltak som medfører eller kan medføre forringelse av produksjonsmulighetene for fisk eller andre ferskvannsorganismer. Etter søknad kan det likevel gis tillatelse. Statsforvalteren er myndighet etter forskriften på strekninger som fører anadrom laksefisk og edelkreps, mens fylkeskommunen er myndighet på øvrige strekninger som fører høstbar innlandsfisk.

Ettersom det forekommer anadrom fisk i Glomma, er Statsforvalteren rette myndighet til å behandle tiltaket etter forskriften. Statsforvalteren vurderer at det ikke er nødvendig å gi en egen tillatelse etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag, da vilkårene i tillatelsen etter forurensningsloven er dekkende for å ivareta forskriften. Forutsatt at arbeidene gjennomføres i tråd med vilkårene i tillatelsen, vurderer Statsforvalteren at produksjonsmulighetene for anadrom fisk eller andre ferskvannsorganismer ikke vil forringes.

Samfunnsmessige forhold

Borregaard jobber aktivt med å redusere utslipp av klimagasser, også innenfor transport. EU har som mål at 30 % av alt gods som i dag transporteres med lastebiler over en distanse på 300 km skal overføres til sjø eller jernbane innen 2030. Det omsøkte mudre- og sprengningstiltaket vil gjøre at Borregaard kan opprettholde sin transport av varer via skip. Hensikten med tiltaket er ikke å mudre for å ta imot større skip, men for å legge til rette for full utnyttelse av kapasiteten til eksisterende skip. Transport via skip istedenfor lastebil vil medføre reduserte utslipp av klimagasser. Statsforvalteren ser det som positivt at Borregaard bidrar til bruk av miljøvennlige transportmidler, og bidrar til å nå EUs bærekraftsmål. Basert på dette mener vi at tiltaket vil ha stor samfunnsnytte.

Det omsøkte mudre- og sprengningstiltaket vil kunne føre til støy som kan forstyrre naboer i området. Støyen vil imidlertid kun være midlertidig, og vil opphøre når anleggsarbeidene er ferdig. Tiltaket vil ikke berøre friluftsinnteresser, kommersielt fiske, sportsfiske, eller kjente kulturminner. Statsforvalteren vurderer at samfunnsnyttene av tiltaket veier opp mot ulempene som tiltaket vil kunne medføre for miljøet og for samfunnet ellers.

Forhold til plan

Statsforvalteren mottok den 06.12.2021 bekreftelse fra Sarpsborg kommune om at tiltaket er i tråd med kommuneplanens arealdel. Området er avsatt til arealformål «bruk og vern av sjø og vassdrag».

Konklusjon

Statsforvalteren har vurdert søknaden og lagt vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre. Vi mener at samfunnsnyttene av tiltaket veier opp mot ulempene som tiltaket vil kunne medføre for miljøet og for samfunnet ellers. Statsforvalteren gir på bakgrunn av dette tillatelse til Borregaard AS til mudring og sprengning ved Melløs havn (gbnr. 1/3003) i Sarpsborg kommune. Det forutsettes at tiltaket



gjennomføres i samsvar med vilkårene i tillatelsen og forurensningsregelverket for øvrig.

Vedtak om tillatelse

Statsforvalteren gir Borregaard AS tillatelse til mudring ved Melløs havn i Sarpsborg kommune. Tillatelsen er gitt med hjemmel i forurensningsloven § 11. Det er satt vilkår til tillatelsen med hjemmel i § 16.

Statsforvalteren har ved avgjørelsen av om tillatelse skal gis, og ved fastsetting av vilkårene, lagt vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre. Tillatelsen med vilkår følger vedlagt dette brevet.

Det kan foretas endringer i denne tillatelsen i medhold av forurensningsloven § 18. Endringene skal være basert på skriftlig saksbehandling og forsvarlig utredning av saken. En eventuell endringssøknad må derfor foreligge i god tid før endring ønskes gjennomført.

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

Brudd på tillatelsen er straffbart etter forurensningsloven §§ 78 og 79.

Vedtak om gebyr

Vi viser til varsel om gebyr dato 05.12.2023. Vi varslet sats 6 som i 2024 utgjør kr. 38 900,- for behandling av søknaden.

Statsforvalteren vedtar at forurensningsforskriftens § 39-4 sats 6 kommer til anvendelse i denne saken. Borregaard AS skal betale kr. 38 900,- for Statsforvalterens arbeid med tillatelsen. Hjemmel for vedtaket er forurensningsforskriften § 39-3, jf. § 39-4.

Gebyret fastsettes på bakgrunn av Statsforvalterens ressursbruk i sammenheng med behandling av søknaden. Ressursbruk knyttet til saksbehandlingen er lagt til grunn ved fastsettelse av gebyrsats. Dette inkluderer gjennomgang av søknaden, møter og korrespondanse med søker, høring av saken samt endelig ferdigstilling av tillatelsen. Innsats fra andre fagpersoner hos Statsforvalteren inngår også.

Miljødirektoratet vil ettersende faktura.

Klageadgang

Vedtaket, herunder plasseringen i gebyrklasse, kan påklages til Miljødirektoratet av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresse innen 3 uker fra underretning om vedtak er kommet fram, eller fra vedkommende fikk eller burde skaffet seg kjennskap til vedtaket. En eventuell klage skal angi hva det klages over og den eller de endringer som ønskes. Klagen bør begrunnes, og andre opplysninger av betydning for saken bør nevnes. Klagen skal sendes til Statsforvalteren.

En eventuell klage fører ikke automatisk til at gjennomføringen av vedtaket utsettes. Statsforvalteren eller Miljødirektoratet kan etter anmodning eller av eget tiltak beslutte at vedtaket ikke skal gjennomføres før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Avgjørelsen av spørsmålet om



gjennomføring kan ikke påklages. Ved klage på valg av gebyrsats skal tilsendt faktura betales til fristen. Miljødirektoratet vil refundere eventuelt overskytende beløp dersom klagen imøtekommes.

Med hilsen

Andreas Røed
fagleder
Klima- og miljøvernavdelingen

Susanne Brix Røed
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

1 *Tillatelse med vilkår*

Kopi til:

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Postboks 1405

1602

FREDRIKSTAD

SARPSBORG KOMMUNE

Postboks 237

1702

SARPSBORG

ØSTFOLD FYLKESKOMMUNE

Oscar Pedersens vei 39

1721

SARPSBORG