

NORGES MILJØVERNFORBUND
Postboks 593
5806 BERGEN

Oslo, 13.02.2024

Dykkar ref.:
Klage datert 26.06.23

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2023/7470

Sakshandsamar:
Hanne Christine Rolstad
Wilhelmsen

Vedtak i klagesak om løyve til deponering av overskotsmassar frå bygging av fellesprosjektet Arna- Stanghelle

Vi viser til klaga frå Norges Miljøvernforbund datert 26. juni 2023 på Statsforvaltaren i Vestlands vedtak av 19. juni 2023. Klagesaka vart oversend frå Statsforvaltaren i Vestland 28. august 2023.

Vedtak

Miljødirektoratet held oppe Statsforvaltaren i Vestlands vedtak. Vedtaket er gjort etter forvaltningslova § 34 fjerde ledd.

De kan ikkje klage på vedtaket, jf. forvaltningslova § 28 tredje ledd.

Bakgrunn for saka

Det er vedteke statleg reguleringsplan for ny løysing for veg og bane mellom Arna og Stanghelle. Denne strekninga er i dag eit særleg viktig samband lokalt og nasjonalt med stor trafikk. Samtidig er strekninga svært utsett for ras og har mange ulykker. Fellesprosjektet Arna–Stanghelle (FAS) består av to jernbanetunnelar og tre vegtunnelar. Å etablere dei fem tunnelane vil produsere rundt 11,5 mill. am³ sprengsteinmassar. Ca. 2,5 mill. am³ skal gjenbrukast i prosjektet, bli brukt i landdeponi eller leverast til eksterne mottakarar.

Statens vegvesen søkte 30. april 2021 om løyve til å deponere inntil 9 millionar am³ overskotsmassar i Sør- og Veafjorden. I søknaden er det greidd ut om at det skal nyttast lukka nedføringssystem for deponeringa av tunnelstein. Dette for å unngå spreining av finstoff i dei øvre sjikta av fjorden. Finstoffet skal deponerast 25-30 meter under havoverflata, som er djupare enn dei vasslaga der torskeegg, anadrome laksefiskar og oppdrettsfisken hovudsakleg oppheld seg.

Fjordsystemet har ein permanent lagdeling med eit sprangsjikt på vanlegvis 5 meters djupne, maksimalt 10 meters djupne, på grunn av særleg høg tilførsel av ferskvatn til fjordsystemet frå ulike elvar, med elva Vosso som den største. Stratifiseringa hindrar finpartiklar og til ei viss grad næringsstoff frå å spreiaast frå djupare vatn til overflatelaget.

Statsforvaltaren i Vestland gjorde 19. juni 2023 vedtak etter forureiningslova om deponering av 9 mill. am³ i Sør- og Veafjorden ved tre lokalitetar, Linnebakkane eller Gamle Fossen, Langhelleneset og Romslo. Alle tre sjødeponia er i samsvar med arealavgrensinga som er vedteken i statleg reguleringsplan. Linnebakkane og Gamle Fossen ligg innanfor den nasjonale laksefjorden Veafjorden,

medan Langhelleneset og Romslo ligg i Sørfjorden. Alle sjødeponia ligg innanfor eit regionalt viktig gytefelt for torsk.

Argumentet til klagar

I brev datert 26. juni 2023 klaga Norges Miljøvernforbund, heretter kalla klagar, på løyvet til deponering av massar i sjø. Klagar meiner at løyvet frå Statsforvaltaren ikkje tek tilstrekkeleg omsyn til truga artar og den vernestatusen som Veafjorden har som nasjonal laksefjord. Det er registeret eit viktig gytefelt (B-verdi) for kysttorsk som strekkjer seg frå Sørfjorden til Veafjorden.

Klagar trekkjer fram at sjødeponiet vil negativt påverke:

- ut- og innvandringsruta for fleire viktige og truga laksebestandar
- viktig beite- og oppvekstområde for sjøaure
- laks- og sjøaurebestanden i området

Klagar trekkjer fram NORCEs forskning på radiomerking av laks, som viser at laks sym djupare enn det Statsforvaltaren skriv i si vurdering av saka. Om Statsforvaltaren ikkje har lagt NORCE si forskning på radiomerking av laks til grunn i vedtaket sitt meiner klagar at dette er sterkt beklageleg.

Klagar viser til at det i dag er store miljøutfordringar i dei delane av Sør- og Veafjorden der Statsforvaltaren har tillat å deponere massane. Å skulle tillate omfattande dumping av forureina stein- og lausmassar vil medføre ein stor fare for truga laksestammar, sjøaure og andre raudlista artar. Klagar meiner at dei avbøtande tiltaka ikkje er tilstrekkeleg for å sikre ein tilfredsstillande miljøtilstand i fjordområdet, og oppfører at føre-var-prinsippet må leggjast til grunn for å avslå søknaden om sjødeponi.

Merknader frå Statens vegvesen (FAS) til klaga

FAS skriv i merknaden at det er feil å omtale sprengstein frå tunneldrivinga som «forureina stein- og lausmassar», då slik stein er definert som reine massar. Løyvet gjeld deponering av ikkje-forureina stein og omfattar ikkje forureina «botnrensk massar» eller andre massar som er forureina til dømes av olje- eller kjemikaliesøl.

FAS viser til deponeringsløysinga deira med lukka nedføringsrøyr. Dette vil hindre spreining av finstoff og nitrogen i dei øvste vasslaga der laksefisk, sjøaure, torsk, torskeegg og oppdrettsfisk i stor grad held til. Nitrogenrestar vil bli førte ned under fotisk sone, og førar dermed ikkje til auka næringsstofftilførsel og auka algeproduksjon. FAS viser til at søknaden byggjer på grundige undersøkingar og modelleringar.

FAS har hatt dialog med NORCE og det er rett at laksen kan bevege seg djupare enn det ein tidlegare har gått ut frå, men dette er truleg enkelttykk og ikkje at laksen heile tida går djupt. Dei mange laksenøtene som tidlegare var i bruk, tyder òg på at laksen (og sjøauren) stort sett held seg i dei øvre vasslag. Ifølgje NORCE kan laksen i Sørfjorden likevel vere til stades i fjorden over lengre periodar enn tidlegare forskning har vist. Villfisk kan òg endre åtferd (til dømes ved å bevege seg høgare i vatnet) om dei møter høge konsentrasjonar av finstoff. FAS planlegg vidare dialog med NORCE og vil i samarbeid med dei utvikle ein overvakingsplan for å vurdere påverknaden av vandringsruta og korleis fisken bruker habitata.

Det meste av anleggsarbeidet vil gå føre seg inne i fjellet med deponering 25-30 meter under havoverflata. FAS meiner difor at anleggsarbeidet vil få liten eller ingen påverknad for raudlista sjøfugl. Samanfatta meiner FAS at nedføringsløysinga og dei fastsette vilkåra vil unngå negativ påverknad av fisk og anna marint biologisk mangfald.

FAS meiner påverknaden på fjorden er innanfor akseptabel risiko for forureining og negativ påverknad på det biologiske livet, med omsyn til prosjektet si storleik og betydning som infrastrukturprosjekt. Undersøkinga av tidlegare bruk av sprengsteinfylling i Sørfjorden viser at botnfauna/-flora kjem tilbake etter ei stund, og at det var vanskeleg å skilje fyllinga frå naturlege skredmassar i fjordsida. Å finne alternativ til deponering eller gjenvinning av så store mengder overskotsmasse har vist seg å vere svært utfordrande. Alternativa med store landdeponi ville òg hatt konsekvensar for terrestrisk biologisk mangfald, klimagassutslepp, transport og anna miljøpåverknad.

FAS er einige i at fjorden inneheld viktige verdiar for biologisk mangfald, inkludert fisk og andre artar. Det er òg fleire oppdrettsanlegg som prosjektet må ta omsyn til. Prosjektet sitt miljømål er at økologisk og kjemisk tilstand i Sørfjorden skal vere minst like god som dagens tilstand.

Statsforvaltaren i Vestlands merknader

Under har vi samanfatta Statsforvaltarens vurderingar i saka. Vi viser elles til Statsforvaltarens oversending av klaga.

Statsforvaltaren vurderer at klaga er lite spesifikk på kvifor klagar meiner at vilkåra for løyvet ikkje er tilstrekkelege til å sikra ein tilfredsstillande miljøstandard i fjordområdet og at søknaden difor bør gjevast avslag.

Når det gjeld påstanden om at massane som skal deponerast er forureina, viser Statsforvaltaren til vilkår 4.1 som spesifiserer at det berre er tillate å deponere ikkje-forureina massar.

Statsforvaltaren var kjend med at NORCE har registrert at nokre merka laks på veg inn fjordsystemet har enkeltdykk ned på djupare vatn. I si vurdering har Statsforvaltaren lagt til grunn at rettleiaren til Miljødirektoratet om vandringsdjupne for villaks, og meiner ikkje omtalen deira om at anadrom laks bevegar seg i hovudsak over sprangsjiktet er feil eller upresis.

Statsforvaltaren er einig i at NORCE sin kompetanse er viktig i det vidare arbeidet med å vurdere effektar deponering av stein i fjordsystemet medfører, og meiner dette er vareteke i vilkåra 9.2 "Plan for ivaretaking av anadrom fisk i anleggsperioden" og 9.3 "Overvaking av påverknad av deponering av tunnelstein på ulike fiskeartar". I omtalen av vilkår 9.2 står det til dømes *Kontroll og overvakingssplan må utarbeidast i samheng med "plan for ivaretaking av anadrom fisk i anleggsperioden" som er eit krav i statleg reguleringsplan. Statsforvaltaren forutset at Statens vegvesen har dialog og samarbeider med fagråda for anadrom laksefisk i Vosso og Daleelva og dessutan deira fagkonsulent NORCE LFI.*

Vurderingane til Miljødirektoratet

Miljødirektoratet er klageinstans i saka, og kan difor prøve alle sider av ho. Vi kan òg ta omsyn til nye omstende og forhold som ikkje er tekne opp i klaga.

Fellesprosjektet Arna-Stanghelle er ein del av ei vegutbygging som er politisk prioritert. At vegprosjektet skaper enorme mengder overskotsmassar medfører behov for å finne eigna bruk av massane. Massane har eit avgrensa bruksområde, og har vist seg å vere lite eigna til kommersiell omsetning. Difor har Statsforvaltaren gitt løyve til at mesteparten av massane kan plasserast i sjødeponi, men at Statens vegvesen framleis skal streve etter å finne ein meir samfunnsnyttig bruk av massane.

Miljødirektoratet legg til grunn at det er tale om ei infrastrukturbygging av stor samfunnsmessig betydning, som er politisk prioritert av statlege styresmakter. Dette har vore sentralt i vår vurdering av dei forureiningsmessige ulempa ved tiltaket samanheldt med dei fordelar og ulempar som tiltaket elles vil medføre, jf. forureiningslova § 11 femte ledd.

Vurdering etter naturmangfaldslova

Ved vurderinga om løyve etter forureiningslova skal gjevast, skal prinsippa i naturmangfaldslova §§ 8-12 leggjast til grunn som retningsliner, og det skal kome fram av avgjerda korleis prinsippa er vurdert, jf. naturmangfaldslova § 7.

Etter vår oppfatning har Statsforvaltaren i vedtaket sitt synleggjort korleis dei har vurdert prinsippa i naturmangfaldslova, og vi støttar denne vurderinga. Statsforvaltaren har òg stilt konkrete vilkår i løyvet på bakgrunn av denne vurderinga. Dei har mellom anna stilt krav om lågare grenseverdi for suspendert stoff frå februar og ut april av omsyn til gyteperioden til torsk, og at massane skal førast ned gjennom eit lukka nedføringssystem. Lukka nedføringsrøyr er viktig for å redusere belastninga på det marine miljøet, då løysinga i stor grad vil redusere opphaldstid og spreining av finstoff i dei øvre delane av vassøyla. Det betyr at finstoffet skal søkjast spreidd på ei djupne som er lågare enn dei vasslaga der torskeegg, anadrome laksefiskar og oppdrettsfisker oppheld seg. Det er sett krav om kontinuerleg overvaking av suspendert finstoff i dei vasslaga der torskeegg- og larvar, anadrom laksefisk og oppdrettsfisk stort sett oppheld seg og bevegar seg i. Miljødirektoratet vurderer at vilkåra i løyvet er tilstrekkelege og dekkjande.

For ordens skuld vil vi presisere at rettleiararen til Miljødirektoratet M-136|2014 er ein kunnskapsoppsummering om smolt, og inkluderer ikkje dykkedjupet til villaks. Med bakgrunn i rettleiar M-136|2014 og NORCE sin artikkel *Where the salmon roam: fjord habitat use of adult Atlantic salmon* (2018) vurderer vi til liks med Statsforvaltaren at villaks og smolt hovudsakleg oppheld seg i dei øvre, ca. 0-5 meterane, av vassøyla. Laksen kan, spesielt når ho er langt ute i havet, dykke ned til fleire hundre meter på næringsøk. Slik vi vurderer resultatane som kjem fram frå NORCEs forskingsarbeid på radiomerket villaks, viser det hovudsakleg enkeltdykk ned til djupare vatn. Etter vår vurdering er ikkje dette eit djup villaks oppheld seg på til vanleg. Det er òg slik at laksen og smolten i stor grad har høve til unngå vatn med høg partikkelkonsentrasjon i djupare lag. Under føresetnad av at det blir brukt lukka nedføringsrøyr til under sprangsjiktet, vurderer vi at det vil vere akseptable negative konsekvensar for dei verdiane som ordninga med nasjonale laksefjordar er meint å beskytta.

Når det gjeld påverknad for beite- og oppvekstområde og ut- og innvandring for anadrom fisk, er vi einige med Statsforvaltaren i at NORCE sin kompetanse er viktig i det vidare arbeidet med å vurdere effektane deponering av stein i fjordsystemet medfører. Vi meiner dette er tilstrekkeleg ivaretatt med vilkåra 9.2 "Plan for ivaretaking av anadrom fisk i anleggsperioden" og 9.3 "Overvaking av påverknad av deponering av tunnelstein på ulike fiskeartar".

Klagar trekkjer fram at det er registrert tre raudlista artar av djupvassfisk; blålange, ål og pigghå. Vi legg til grunn Rådgivende Biologers vurdering av at fiskane ikkje er stadbundne artar, og at ein kan gå ut frå at dei er i heile fjordbassenget. Når det gjeld klagaren si bekymring for påverknaden tiltaket vil ha på dei seks registrerte raudlista artane av sjøfugl, er det vår vurdering at støy frå tiltaket vil bli redusert som følgje av at mesteparten av anleggsarbeidet skal gå føre seg inne i fjellet. Ettersom steinmassane skal deponerast i lukka system på 25-30 meters djup, er det lite sannsynleg at partikkelspreiing frå tiltaket vil vanskeleggjere næringsøk for fugl. Med dei avbøtande tiltaka, og vilkår om utgreiing av undervassstøy i løyvet, vurderer vi at støybelastninga frå anleggsarbeidet som sjøfuglane blir utsette for er akseptabel.

Vurdering etter vassforskrifta

Etter vassforskrifta § 4 skal tilstanden i overflatevatn vernast mot degradering, og det skal òg forbetrast og bli gjenoppretta med mål om å oppnå god økologisk og kjemisk tilstand.

Vassførekomsten Veafjorden har moderat økologisk tilstand og dårleg kjemisk tilstand. Den moderate økologiske tilstanden er på grunn av botnfauna, og påvist benzo[a]anthracene og arsen i sediment.

Den dårlege kjemiske tilstanden er på grunn av påvist TBT og PAH-forbindelsar i sediment.

Vassførekomsten Sørfjorden har moderat økologisk tilstand og dårleg kjemisk tilstand. Den økologiske

tilstanden er moderat på grunn av kvalitetselementa planteplankton, botnfauna, oksygenforhold og næringssalter (nitrat + nitritt), samt påvist PAH- forbindingar i sediment. Den dårlege kjemiske tilstanden er på grunn av påvist TBT, PAH-forbindelsar og kvikksølv i sediment.

Konsekvensutgreiing av massedeponering i Sør- og Veafjorden og konsekvensutgreiing av naturmangfald konkluderer med at tiltaka ikkje er forventa å ha vesentleg effekt på økosystemet eller medføre degradering av økologisk tilstand. Den fysiske deponeringa vil påverke botnforholda i og opp mot sjøve deponiet, og slik sett gjere skade på økologiske kvalitetselement som er styrande for den økologiske tilstanden. Vi vurderer sannsynet som lågt for at deponering av massar vil gjere skade på botnforholda i ein slik grad at vi snakkar om ei degradering av vassførekomstane totalt sett. Likevel er det grunn til å tru at restar av sprengstoff og nitrogen assosiert med dette, utgjør ei så stor mengde at det kan bidra til ytterlegare degradering av allereie reduserte oksygenivå i fjorden. Statsforvaltaren vurderer at ved bruk av lukka nedføringsløysering er det liten risiko for at resipienten vil forringast i strid med føresegnene til vassforskrifta, og at det er lite sannsynleg at utfyllinga vil auke den totale belastninga på økosystemet. Miljødirektoratet er samd i denne vurderinga. Slik vi vurderer det, er den beste måten å motverke at resipienten forringast å sørge for at nedføring av sprengstein skjer i lukka system til eit djupnenivå der algeoppblomstring blir unngått.

Vurdering av om tunnelmassane er forureina

Vi legg vekt på at sprengstein opphavleg er naturleg førekomande fast fjell, som i dette tilfellet skal deponerast i tilknytning til det geografiske området det blir teken ut frå. Gitt at bergartane ikkje er syredannande, reknar vi ikkje steinmassane for å vere forureina slik forureina grunn er definert i forureiningsforskrifta § 2-3. Massane kan likevel føre til forureining der massane blir disponerte, eller gjennom måten massane blir disponerte på. Dette er teke med i den heilskaplege vurderinga.

Statsforvaltaren har òg i løyvets vilkår 5.4.1 spesifisert at det ikkje er tillate å deponere botnrensk eller tunnelstein tilsølt av olje- eller kjemikaliesøl som overstig "normverdi" – vedlegg 1 til forureiningsforskrifta kapittel 2.

Geologien der massane skal hentast ut er i søknaden og løyvet skildra som lite problematiske med tanke på avrenning frå syredannande bergartar og det er heller ikkje forventa vesentlege mengder av tungmetall som til dømes krom og arsen. Det er tiltakshavar som er ansvarleg for å kunne leggje fram dokumentasjon på at tunnelmassane ikkje medfører fare for forureining knytt til innhaldet av tungmetall eller avrenning frå syredannande bergartar til fjorden. Dette vurderer vi til å være ivareteken med vilkår 9.1 som krev at tiltakshavar skal overvake resipienten i samsvar med vassforskrifta.

Konklusjon

Miljødirektoratet held oppe Statsforvaltaren i Vestlands vedtak. Dagens vegsituasjon mellom Bergen og Voss er skred- og ulykkesutsett og er lite effektiv for trafikkantar og næringsliv. Ny felles korridor for veg og bane på strekningen er politisk prioritert og regulert i statleg reguleringsplan. Vi vurderer difor at samfunnsnyttan av å etablere ny felles korridor for veg og bane på strekningen Arna-Stanghelle veg opp for den auka belastninga deponeringa av tunnelsteinen vil ha på miljøverdiane i Sør- og Veafjorden. Vi vurderer at ved bruk av lukka nedføringssystem til under sprangsjiktet i fjorden, vil sjødeponia ha akseptable konsekvensar for vassmiljø, den nasjonal laksefjorden Veafjorden, gytefelt for torsk og andre fiskebestandar. Med bakgrunn i det ovannemnde finn ikkje Miljødirektoratet grunn til å ta klaga til følgje. Vi held difor oppe Statsforvaltarens vedtak.

Helsing
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjend

Signe Nåmdal
avdelingsdirektør

Cecilie Kristiansen
seksjonsleiar

Kopi til:

STATENS VEGVESEN
STATSFORVALTAREN I VESTLAND
BERGEN KOMMUNE
VAKSDAL KOMMUNE

Postboks 1010 Nordre Ål
Njøsavegen 2
Postboks 7700
Konsul Jepsensgata 16

2605 LILLEHAMMER
6863 LEIKANGER
5020 BERGEN
5722 DALEKVAM