



Mette Espedal og Lars Buin
Idrettsveien 33
1368 Stabekk

Saksbehandler, innvalgstelefon
Andreas Røed, 32266614

Vedtak om avslag på søknad om tillatelse etter forurensningsloven til utfylling av sand til sjø ved Ostsundveien 12 i Asker kommune

Mette Espedal og Lars Buin har søkt Statsforvalteren i Oslo og Viken om tillatelse til utfylling av sand til sjø ved Ostsundveien 12 (gbnr. 41/102) i Asker kommune.

Statsforvalteren avslår søknaden om tillatelse etter forurensningsloven. Avslaget er fattet med hjemmel i forurensningsloven¹ § 11, jf. naturmangfoldloven² § 10.

Statsforvalteren varsler samtidig et vedtak om gebyr på kr. 16 900,- for behandling av søknaden.

Vedtaket kan påklages av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven³ §§ 28 og 29. Klagefrist er satt til 15. august 2021.

Statsforvalteren i Oslo og Viken viser til søknad datert 1. juli 2019, der det søkes om tillatelse etter forurensningsloven til utfylling av sand til sjø ved Ostsundveien 12 (gbnr. 41/102) i Asker kommune. Saksbehandlingstiden for søknaden har vært lang grunnet forhold som blir nærmere beskrevet under. I e-post av 18. mai 2021 bekreftet søker at de ønsker å opprettholde søknaden om utfylling.

Bakgrunn

Den 14. september 2018 ble det gitt tillatelse etter forurensningsloven (tillatelsesnummer 2018.0788.T) til mudring av inntil 600 m³ sjøbunn ved Ostsundveien 12 i Asker kommune. I etterkant av mudrearbeidene ble det også gjennomført utfyllingsarbeider i sjø ved eiendommen, som det ikke var gitt tillatelse til. På bakgrunn av at det ikke forelå nødvendig tillatelse til utfylling av sand ble tiltaket stoppet av Statsforvalteren etter korrespondanse med grunneier. Det var da blitt fylt ut ca. 130 m³ svelviksand på de indre delene av eiendommen langs land. Det var planlagt å fylle ut mer sand, men ettersom arbeidene ble stanset søkes det i brev av 1. juli 2019 om tillatelse til å ferdigstille utfyllingsarbeidene.

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

² L19.06.2009 nr. 100 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

³ L10.02.1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).



Tiltakshaver har i søknaden definert arbeidene som tildekking av forurenset sediment, da det er påvist at sedimentet innenfor tiltaksområdet er forurenset i tilstandsklasse III (moderat). Det legges vekt på i søknaden at tildekkingen skal hindre spredning av forurensning og sørge for at miljøgifter i de forurensete sedimentene ikke blir tilgjengelige for marine organismer. Det er ønskelig å gjennomføre arbeidene med bruk av splittlekter, fallemslekter eller ved at massene blåses inn med vann. Søker opplyser at et dekklag med tykkelse på 0,3 meter vil være tilstrekkelig for å redusere utlekking av miljøgifter til et akseptabelt nivå. Det er planlagt å benytte svelviksand som tildekkingsmasser, men det opplyses ikke i søknaden hvor store mengder masser som ønskes fylt ut. Tiltakshaver mener at tiltaket vil være bra for naturmangfold, samt allmenne interesser og i tråd med prosjektet «Ren Oslofjord».

Statsforvalterens vurdering

Generelt

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

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

Tiltak som medfører fare for forurensning av vann vurderes også etter vannforskriftens⁴ § 4 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»*, samt § 12 i samme lov om ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst.

Regelverk og forurensning

Statsforvalteren er enig med tiltakshaver om at arbeid med opprydding i forurenset sjøbunn er viktig for naturmangfold, samt for allmenne interesser. Det er likevel slik at det ikke er vanlig praksis å iverksette tildekking av sjøbunn i tilstandsklasse III (moderat) og tildekking vil også kunne ha negative konsekvenser for det naturlige livet på lokalitetene. Myndighetene prioriterer i all hovedsak å rydde opp i havner og fjorder der sjøbunnen er svært forurenset (tilstandsklasse V). Myndighetene har prioritert 17 kyst- og havneområder der forurensningen er spesielt høy. I disse områdene er det påvist uakseptabel risiko for negative effekter på sjølevende dyr og planter. Blant de 17 områdene er det flere store industri- og trafikkhavner. Myndighetene prioriterer også å følge opp rundt 100 aktive eller nedlagte skipsverft som har eller har hatt høyt potensiale for forurensning. Statsforvalteren legger også til grunn at det er normalt ikke farlig å bade selv om sjøbunnen er moderat forurenset. Mange miljøgifter binder seg til partikler på sjøbunnen, men konsentrasjonen er sjelden så høy at det blir akutt giftig.

Statsforvalteren er på bakgrunn av dette av oppfatning at omsøkt tiltak ikke er å anse som nødvendig tildekking av forurenset sjøbunn, men å anse som utfylling av sand til sjø. Det å tilføre sand til grunn eller vann, omfattes av forurensningsbegrepet i forurensningsloven § 6. Dersom utfylling av sand vil medføre forurensning med mer enn *«nevneverdige skader eller ulemper»* vil dette i

⁴ F15.12.2006 nr. 1446 Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).



utgangspunktet være forbudt, jf. forurensningsloven § 7 første ledd og § 8 tredje ledd. Statsforvalteren kan imidlertid gi tillatelse til utfyllingsarbeider, ut fra en betraktning av at fordelene ved det forurensete tiltaket er av en slik karakter at den aktuelle forurensningen anses som akseptabel, jf. forurensningsloven § 11.

Hva som skal til for at utfylling av sand medfører «nevneverdig skade eller ulempe» og som dermed er en type virksomhet som krever tillatelse etter forurensningsloven § 11 for å lovlig kunne finne sted, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. I stor grad er dette noe som beror på forurensningsmyndighetens skjønn. Relevante momenter i en slik vurdering er tiltakets størrelse, forurensningssituasjonen i området, virkninger sammenholdt med resipientens tilstand og den allerede samlede belastningen på det aktuelle økosystemet.

Utfylling av sand til sjø kan medføre flere negative effekter for miljøet:

- Partikler kan spres i miljøet og forurense større områder enn bare der sanden blir lagt.
- Viktige naturtyper kan slammes ned eller fragmenteres.
- Grunne områder i og ved sjø som kan være viktige oppvekst- og beiteområder for fisk og fugl kan bli fortrenget.
- Fremmede arter kan innføres og fortrenge lokale arter.

Utfylling av sand til sjø krever som regel både en tillatelse fra kommunen etter plan- og bygningsloven og en tillatelse fra Statsforvalteren etter forurensningsloven § 11.

Forhold til plan og samfunnsmessige hensyn

Etter forurensningsforskriften § 36-2 skal søknad om tillatelse inneholde en redegjørelse for forholdet til eventuelle oversikts- og reguleringsplaner. Området i sjø er regulert til 614 – friluftsområde i sjø/vassdrag i reguleringsplan for Brønnøya med nærliggende bebygde øyer, GNR. 41 og tilstøtende sjøarealer vedtatt 10. desember 1996. I henhold til reguleringsbestemmelser i § 7.2 i reguleringsplan er det ikke tillatt med inngrep i sjøbunn og vegetasjon, herunder mudring, lagring og massedeponering.

Statsforvalteren har ikke mottatt dokumentasjon på at det er søkt om dispensasjon fra krav i reguleringsplan, eller at dispensasjon er innvilget. Slik regelverket er, kan ikke Statsforvalteren gi tillatelse etter forurensningsloven dersom tiltaket er i strid med endelige arealplaner etter plan- og bygningsloven. Dette betyr at vi ikke kan gi en tillatelse etter forurensningsloven dersom tiltaket ikke er i tråd med reguleringsplan eller det ikke foreligger en dispensasjon etter plan og bygningsloven.

Vanntype og miljøtilstand

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

Vannforekomsten i det aktuelle tiltaksområdet er Sandvika (0101020602-C). I vannforvaltningsdatabasen Vann-Nett er Sandvika karakterisert som en sterkt ferskvannspåvirket fjord med «moderat» økologisk tilstand. Det er hovedsakelig konsentrasjonen av totalfosfor som gjør at vannforekomsten ikke oppnår «god» økologisk tilstand. Den kjemiske tilstanden i vannforekomsten er registrert som «dårlig» på grunn av påvisning av TBT, PAH-forbindelser, samt kadmium i bunnsediment. Vannforekomsten er også i stor grad påvirket av diffus avrenning fra



nedlagte industrilokaliteter og transport/infrastruktur, i tillegg til punktutslipp fra regnvannsoverløp. Vannforekomsten er også i stor grad påvirket av fysiske tiltak, samt brygger for småbåter i grunne områder.

Utfylling av sand til sjø kan medføre risiko for forurensning og spredning av partikler. Dette gjelder spesielt for vannforekomster som Sandvika, der bunnsedimentet er forurenset med flere forbindelser. Forebyggende tiltak kan likevel gjennomføres for å begrense spredning av forurensning ved utfyllinger. Fare for spredning av forurensning ligger derfor ikke til grunn i Statsforvalterens avgjørelse om å avslå søknaden.

Naturmangfoldloven

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

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

I Miljødirektoratets database Naturbase (2021) ligger tiltaksområdet innenfor naturtypen Brønnøya N (BM00072466). Brønnøya N utgjør et bløtbunnsområde i strandsonen på mindre enn 50 000 m² og regnes som lokalt viktig for biologisk mangfold. Ved å se på flyfoto registrer vi at det i og utenfor tiltaksområdet er enkelte renner som er mudret, ellers fremstår bløtbunnsområdet lite berørt. Bløtbunnsområder er viktige beiteområder for fisk, og det finnes et stort antall marine arter som lever i og på bløtbunnen. Bløtbunnsområdene i indre Oslofjord er under stadig press på grunn av utbygging og inngrep i strandsonen. Dette har ført til en sterk fragmentering og ødeleggelse av bløtbunnsområdene, og flere områder er blitt borte som følge av fysiske tiltak i sjø. Tilstanden på kysttorsk er også svekket i Oslofjorden, og Statsforvalteren er av den oppfatning at det er viktig å ta vare på potensielle oppvekstområder for arten.

Statsforvalteren anser kunnskapsgrunnlaget som godt nok til å vurdere søknaden, og på bakgrunn av tilgjengelig informasjon velger vi å legge mindre vekt på føre-var prinsippet i naturmangfoldlovens § 9. Påvirkninger på et økosystem skal likevel vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10. Dette vektlegges i Statsforvalterens vurdering, da vi mener det er viktig å fokusere på at alle fysiske tiltak i sjø og i strandsonen er med på å øke den samlede belastningen på en vannforekomst og på det biologiske mangfoldet.

Statsforvalteren vurderer at det er viktigere å ta vare på bløtbunnsområdet i tiltaksområdet, enn å dekke over sjøbunnen med sand, når forurensningen i sjøbunnen ikke overstiger tilstandsklasse III. Vi legger stor vekt på at bløtbunnsområder i strandsonen utgjør svært viktige oppvekst- og leveområder for fisk og andre marine organismer. Det er for øvrig ikke vanlig praksis å iverksette



tildekking av sjøbunn i tilstandsklasse III, og vi vurderer at samfunnsnyttene av utfylling av sand i dette området ikke veier opp mot de miljøkonsekvensene tiltaket vil kunne medføre, jf. forurensningsloven § 11 femte ledd.

Konklusjon

Statsforvalteren avslår søknaden fra Mette Espedal og Lars Buin om tillatelse til utfylling av sand til sjø ved Ostsundveien 12 (gbnr. 41/102) i Asker kommune med hjemmel i forurensningsloven § 11, jf. naturmangfoldloven § 10.

Statsforvalteren mener at samfunnsnyttene av å fylle ut sand i det aktuelle området ikke veier opp mot de miljøkonsekvensene tiltaket vil kunne medføre, jf. forurensningsloven § 11 femte ledd.

Statsforvalteren legger også vekt på at tiltaket ikke er i tråd med planer etter plan- og bygningsloven.

Vedtak om avslag på tillatelse

Statsforvalteren i Oslo og Viken avslår søknad om utfylling av sand til sjø ved Ostsundveien 12 (gbnr. 41/102) i Asker kommune.

Hjemmel for vedtaket er forurensningsloven § 11 femte ledd, jf. naturmangfoldloven § 10.

Klagegang

Vedtaket om avslag kan av sakens parter og andre med rettslig klageinteresse påklages til Miljødirektoratet, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Klagefrist settes til 15. august 2021.

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

Varsel om gebyr

Statsforvalteren er pålagt å kreve inn gebyr for behandling av søknader om tillatelse etter forurensningsloven. Vi varsler derfor følgende vedtak: tiltakshaver skal betale gebyr i størrelsesorden sats 7 for behandling av søknaden, jf. forurensningsforskriften § 39-4. Dette tilsvarer et gebyr på kr. 16 900,-.

Statsforvalteren forhåndsvarsler vedtaket etter forvaltningsloven § 16. Dersom søker mener vi forhåndsvarsler vedtaket på feil grunnlag, eller at det er flere opplysninger som skal legges til grunn før vi fatter vedtaket, ber vi om at melding sendes til Statsforvalteren. Frist for å gi uttalelse til det varslede vedtaket er 12.07.2021.

Med hilsen

Hilde Sundt Skålevåg
seksjonssjef
Klima- og miljøvernavdelingen

Andreas Røed
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

Asker kommune Katrineåsveien 20 3440 RØYKEN

Mottakerliste:

Lars Buin Idrettsveien 33 1368 STABEKK

Mette Espedal Idrettsveien 33 1368 STABEKK