

Statsforvalteren i Oslo og Viken  
PB 325  
1502 Moss

Oslo, 14.01.20222

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2020/13266

Saksbehandler:  
Gyda Hellgren

## Vedtak i klagesak om avslag på søknad om tillatelse til drift av plastgjenvinningsanlegg i Indre Østfold kommune - Fortum Waste Solutions Norway AS

Miljødirektoratet viser til klagen fra Fortum Waste Solution Norway på Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt vedtak av 19. juni 2020 om avslag på søknad om tillatelse til drift av plastgjenvinningsanlegg i Holtskogen Næringspark i Indre Østfold kommune. Statsforvalterens avslag var begrunnet i at det ikke forelå en tilfredsstillende utslippsløsning for prosessvannet fra virksomheten. Klagesaken ble oversendt fra Statsforvalteren i Oslo og Viken 30. september 2020.

Miljødirektoratet har etter oversendelsen mottatt ny og oppdatert informasjon fra Fortum og Indre Østfold kommune. På bakgrunn av denne informasjonen, tidligere opplysninger og en totalvurdering, opphever Miljødirektoratet Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt vedtak og sender saken tilbake til Statsforvalteren for videre behandling. Det er Miljødirektoratets vurdering at virksomheten kan få tillatelse til utslipp via kommunalt avløpssystem, såfremt Fortum ikke bidrar til overløp eller en forverring av tilstanden på det kommunale avløpssystemet og lokale resipienter. Videre må de sørge for adekvat rensing av prosessvannet. Dette er krav som følger av vilkårene i vårt vedtak.

### Vedtak

Miljødirektoratet opphever Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt vedtak av 19. juni 2020, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd. Miljødirektoratet mener at prosessvannet fra virksomheten kan tillates å slippes ut via det kommunale nettet på følgende vilkår:

1. Fortum skal ikke bidra til overløp på kommunalt avløpssystem
2. Fortum skal sørge for adekvat rensing av prosessvannet før påslipp til kommunalt avløpssystem for å kompensere for manglende sekundærrensing ved AHSA renseanlegg fram til dette er på plass ved renseanlegget
3. Øvre grense for utslippsnivåer av tungmetaller og miljøgifter fra Fortum må fastsettes av Statsforvalteren
4. Fortum må etablere et overvåkningsprogram av utslippet som følges opp i samarbeid med Statsforvalteren

Vi mener Statsforvalteren er best egnet til å vurdere Fortums samlede søknad på nytt og vi ber Statsforvalteren ta søknaden opp til ny behandling under de forutsetningene som fremgår av denne avgjørelsen.

## Kort om bakgrunnen for saken

Statsforvalteren i Oslo og Viken (heretter Statsforvalteren) fattet 19. juni 2020 vedtak om avslag på søknad fra Fortum Waste Solutions AS (heretter Fortum) om tillatelse etter forurensingsloven til drift av plastgjenvinningsanlegg på gnr/bnr. 39/4, Holtskogen Næringspark i Indre Østfold kommune (heretter kommunen). Fortum påklaget Statsforvalterens vedtak 10. juni 2020. Statsforvalteren sendte saken over til Miljødirektoratet 30. september 2020 for endelig avgjørelse.

Fortum søker om etablering av et gjenvinningsanlegg for plast fra husholdninger og næringsliv, med planlagt oppstart første kvartal 2023. Det søkes om årlig mottak av inntil 60 000 tonn utsortert plast for videre sortering, vasking og granulering. Virksomheten vil ha utslipp av maksimalt 200 m<sup>3</sup>/døgn renet prosessvann fra vasking av platen som ifølge søknaden skal ledes via anleggets flotasjonsanlegg og fordrøyningsbasseng før påslipp til kommunens ledningsnett. Ledningsnettet føres til AHSA renseanlegg.

Det kommunale avløpssystemet er overbelastet og medfører betydelige utslipp til sårbare resipienter. Avløpsnettet har ulovlige driftsoverløp, og AHSA renseanlegg overholder ikke renskravene. Renseanlegget mangler også biologisk rensetrinn. Statsforvalteren informerte Fortum om dette i februar 2020, og ba Fortum om å vurdere alternative løsninger for utslipp av prosessvannet. Fortum vurderte utslipp til lokal resipient, men konkluderte med at dette ikke var miljømessig sikrere enn påslipp til kommunalt nett og opprettholdt søknaden.

Statsforvalteren avsto søknaden fra Fortum i juni 2020 etter en helhetsvurdering av forurensningsmessige ulemper sammenholdt med den store samfunnsnytt og ulemper som virksomheten kan medføre. Begrunnelsen er at de omsøkte utslippene ville påvirke nærliggende bekker og vassdrag i svært stor grad. Utdypende argumentasjon kan leses i vedlegg 2-V3.

## Begrunnelse for klagen

Fortums klage er vedlagt, se vedlegg 2-V4. Klagen bygger på anførsler om at Statsforvalterens skjønnsutøvelse er uriktig fordi de faktiske forholdene og samfunns- og miljømessige fordeler i saken ikke er vurdert og vektlagt på riktig måte. Dette dreier seg særlig om:

1. Statsforvalteren har feilvurdert Fortums bidrag til økt forurensning og miljørisiko i resipienten og har ikke tatt tilstrekkelig hensyn til virkningene av de avbøtende tiltakene, særlig fordrøyningsbassenget
2. Statsforvalteren har ikke hensyntatt tidspunkt for ferdigstilling av plastgjenvinningsanlegget opp mot de planlagte utbedringene på det kommunale avløpssystemet
3. De samfunns- og miljømessige fordelene ved tiltaket er ikke tillagt stor nok vekt sett opp mot de forurensningsmessige ulempene, slik forurensningsloven § 11 femte ledd krever.

## Statsforvalterens vurderinger av klagen

Statsforvalteren har i sin oversendelse av klagen 30. september 2020 vurdert at klagevilkårene er til stede, men at klagen ikke bringer fram ny informasjon som gir grunnlag for å omgjøre eget vedtak. Statsforvalteren sender derfor saken over til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

## Miljødirektoratets vurderinger

Miljødirektoratet kan som klageinstans prøve alle sider av saken. Vi kan også ta hensyn til nye omstendigheter og forhold som ikke er tatt opp i klagen, jf. forvaltningsloven § 34.

Plastgjenvinningsanlegget benytter store mengder vann for å vaske plasten som skal materialgjenvinnes. Selv om mye av vannet fra vaskeprosessen renses og resirkuleres vil det være et utslipp til ledningsnettet på 200 m<sup>3</sup> per døgn, med mindre vannet holdes tilbake i et fordrøyningsbasseng eller kjøres bort fra anlegget. Hvordan prosessvannet blir håndtert og hvilke forurensningsmessige ulemper det har for vannkvaliteten til vannforekomster i området er derfor sentralt for om virksomheten kan få en utslippstillatelse eller ikke. Overføring til det kommunale avløpssystemet kan bidra til at det kommunale avløpsnettets hydrauliske kapasitet overskrides. Det kan igjen føre til økte utslipp av urensset kommunalt avløpsvann til vannforekomster nær overløp og lekkasjesteder. I tillegg kan prosessavløpsvann påvirke renses-effekten til det kommunale rensenanlegget negativt.

I 2020 la Statsforvalteren til grunn for sitt avslag at det kommunale avløpssystemet er overbelastet. Overbelastningen fører til at AHSA rensenanlegg ikke overholder forurensningsforskriftens minstekrav om rensing av fosfor på 90 %, og at betydelige mengder kommunalt avløpsvann årlig slippes via overløp urensset fra avløpsnettet og rensenanlegget til lokale og sårbare resipienter. Avløpsvannet som renses ved rensenanlegget er også mangelfullt rensset. På grunn av forholdet til resipientene har Statsforvalteren tidligere krevd at flere av pumpestasjonene må utbedres uten at dette har blitt gjennomført av kommunen.

Statsforvalteren har også vist til vårt brev av 5. mai 2019 der vi ba statsforvalterne om en streng håndheving av krav til kommunenes avløpssystem, og hvor vi presiserte at grunnlaget for å utvide utslippene av avløpsvann fra berørte tettbebyggelser ikke er til stede før tilstrekkelig oppsamlings- og renseløsning er etablert i tråd med kravene i kap. 14 i forurensningsforskriften. I brevet ble det presisert at det er forsettlig brudd på tillatelsene hvis det tillates utbygging av nye bolig- eller hytteområder (> 50 pe) innenfor tettbebyggelsene før dette er på plass. Opprettelse av nye boligområder i kommunen vil heller ikke være tillatt etter plan- og bygningsloven § 27-2 så lenge bortledning av avløpsvann ikke er sikret og håndtert i samsvar med forurensningsloven.

Fortum anslår at innholdet av organisk materiale i rensset prosessvann tilsvarer den organiske belastningen fra kommunalt avløpsvann fra et tettsted med ca. 2 000 personequivallenter (PE). Denne økningen kan ikke anses som ubetydelig på et overbelastet avløpssystem uten adekvat rensing, selv om vannmengdene fra Fortum er mindre enn fra et slikt tettsted. Fortums prosessvann skiller seg allikevel fra den type påslipp vi sikter til i vårt brev til Statsforvalteren som primært er rettet mot avløpsvann fra bolig- og hytteområder. Fortum er en næringsvirksomhet, og kan gjennomføre avbøtende tiltak for å unngå overløp, og for å sikre adekvat rensing før påslipp. Avbøtende tiltak kan være å bruke fordrøyningsbassenget for å kontrollere påslippet til avløpsnettet, utnytte ledig kapasitet i avløpsnettet ved hjelp av automatisk styring og overvåking i samarbeid med kommunen, og ha særskilte tiltak som bruk av tankbiler for bortkjøring av vannet og driftsstans i perioder med mye nedbør. Videre er det slik at Fortum i dette tilfellet vil ha en egen tillatelse etter forurensningsloven, og det er deres selvstendige ansvar å sørge for at deres utslipp er i henhold til denne. Disse momentene er etter vår vurdering en avgjørende forskjell

sammenlignet med ny arealbruk i form av nye boligområder eller lignende tiltak som vil føre til økning i sanitært avløpsvann som inngår i den samlede utslippstillatelsen til det kommunale renseanlegget.

For å kunne vurdere miljøpåvirkningen av utslippet på best mulig måte, ba vi Fortum om ytterligere informasjon enn det som framkom i den oversendte klagesaken (se vedlegg 4). Fortum sendte ny og oppdatert informasjon i saken 22. april 2021, se vedlegg 3.

Svaret fra Fortum beskriver et nytt alternativ for rensemetodikk for utslippet enn hva som forelå da Statsforvalteren oversendte klagen. De har analysert hvilke tungmetaller og miljøgifter de forventer å ha i vaskevannet fra anlegget, hvordan de kan renses, og innhold av mikroplast. De har også sammenstilt hvor mange dager fordrøyningsbassenget kan holde tilbake vann, sett opp mot antall dager med overløp på kommunens avløpssystem. Videre redegjør de mer detaljert for mulige påvirkningen av naturmangfold ved utslipp til lokal resipient enn det de har gjort tidligere. De kom også med nye vurderinger av forventet påvirkning av overløp fra avløpssystemet til lokal resipient ved oppstart av anlegget i 2023, forutsatt kommunale tiltak. Fortum beskriver at kommunen planlegger og til dels utreder mulige tiltak for å redusere overløp. Det informeres også om at kommunen planlegger et biologisk rensetrinn ved AHSA renseanlegg som skal være ferdigstilt innen 1. januar 2025.

Miljødirektoratet ba 24. september 2021 Indre Østfold kommune om konkretisering av dato for oppstart og slutføring av planlagte og gjennomførte tiltak på det kommunale avløpssystemet fra Holtskogen næringspark og til AHSA renseanlegg. Dette ble gjort siden Fortum orienterte om at kommunen var i gang med flere saneringstiltak. Kommunen vedtok 16. september 2020 en plan for å rette avvik på avløpssystemet, og planen ble vedlagt da Statsforvalteren oversendte klagen til oss. Konkretisering av tiltak skissert i denne planen som har påvirkning på avløpssystemet fra Holtskogen næringspark til og med AHSA renseanlegg ble oversendt fra kommunen 5. oktober 2021. Denne informasjon viser at kommunen er i gang med flere tiltak for å redusere fremmedvann til ledningsnettet. En utbedring av AHSA renseanlegg med sekundær rensing er vedtatt, med sikte på ferdigstilling innen 1. januar 2025 (se vedlegg 5, 6 og 7).

Vår konklusjon basert på en helhetlig vurdering av informasjonen som fulgte klagesaken og informasjonen mottatt i rapporten fra Fortum fra april 2021, er at Fortum kan få tillatelse til utslipp via kommunalt avløpssystem. En forutsetning for en slik tillatelse er at det stilles krav til Fortum om å rense prosessvannet før utslipp på det kommunale nettet. Disse kravene skal kompensere for manglende sekundærrensing ved AHSA renseanlegg fram til dette er på plass ved renseanlegget. Videre vil det være et viktig krav at utslippene fra Fortum ikke skal bidra til overløp på det kommunale avløpssystemet. Fortum må sørge for å kontrollere sitt påslipp til kommunalt avløpssystem slik at det kun skjer i perioder med ledig kapasitet, slik at Fortums bidrag ikke forverrer situasjonen på avløpssystemet og følgelig forverrer tilstanden i lokale resipienter. Utslippstillatelsen må også sette en øvre grense for utslippsnivåer av tungmetaller og miljøgifter. Fortum må etablere et overvåkningsprogram som er med på å dokumentere at kravene i utslippstillatelsen følges.

Fortum har et selvstendig ansvar for å overholde alle kravene i utslippstillatelsen. Samtidig ser vi at det vil være enklere for Fortum å overholde utslippskravene, når kommunens utbedringer av ledningsnett og renseanlegget er på plass, men kravene i dette vedtaket skal uansett overholdes uavhengig av kommunens framdrift.

### **Opplysninger relevante for kravstilling knyttet til miljøgifter og tungmetaller i prosessvannet**

Miljødirektoratet ba Fortum om å analysere forventet innhold av miljøgifter i prosessvannet. En analyse av tungmetaller og miljøgifter i prosessvannet fra Fortums anlegg i Finland ble lagt til grunn. Under den gitte forutsetning at en utslippstillatelse ikke skal bidra til overløp på det kommunale avløpssystemet, er det påvirkningen til Engerbekken hvor AHSA renseanlegg har utslippstillatelse som det er relevant å vurdere her.

I utslippstillatelsen til AHSA renseanlegg oppgis det at miljøgifter på den norske prioritetslista for kjemikalier kan slippes ut innenfor hva man anser som normalt for et renseanlegg. Fortum har sammenlignet miljøgiftene de har funnet i prosessvannet opp mot hva som er funnet i to andre avløpsrenseanlegg i Viken. Innholdet av miljøgifter i rensert prosessvann fra Fortum er på samme nivå som urensert avløpsvann inn på disse to avløpsrenseanleggene. Unntaket er for kloralkan som det ikke finnes sammenlignbare verdier å vise til. Fortum viser også til at innhold av tungmetaller og miljøgifter kan renses.

Miljødirektoratet har vurdert miljøgiftene ut ifra EQS (miljøkvalitetsstandarder) og PNEC<sup>1</sup> der EQS ikke finnes. Innholdet av nonylfenoler i rensert prosessvann anses som et moderat utslipp, Bisfenol A og S anses som store utslipp, DEHP anses som et moderat til, stort utslipp, brommerte flammehemmere anses som et stort utslipp, og innhold av PAH anses som et lite utslipp. For kloralkan er det utfordrende å vurdere innholdet grunnet kvantifiseringsgrensen. Noen miljøgifter har blitt analysert av Fortum med en kvantifiseringsgrense som gjør det vanskelig å si noe om det reelle nivået på miljøgiftene, og vi har derfor forholdt oss til kvantifiseringsgrensen der det er tilfellet.

Miljødirektoratet mener at en tillatelse til utslipp kan gis, da miljøgifter og tungmetaller kan renses av Fortum om det er nødvendig for å oppnå et akseptabelt nivå. For å kunne sette akseptable grenser på utslipp av tungmetaller og miljøgifter ber Miljødirektoratet Statsforvalteren om å vurdere utslippet ut ifra EQS og vanlig forvaltningspraksis. Det må settes krav til virksomheten om måleprogram for utslipp av miljøgifter, og eventuelt krav til rensing skal være uavhengig av rensing i kommunalt renseanlegg.

#### *Eventuelle krav til mikroplast i prosessvannet*

Dersom mengden mikroplast fra omsøkt anlegg antas å være i samme størrelsesorden som stikkprøven fra anlegget i Finland, vil innholdet av mikroplast i prosessvannet fra Fortum etter lokal rensing være lavt sammenlignet med det som normalt finnes i kommunalt avløpsvann. Prosessvannet til Fortum vil dermed ikke kunne ses på som en kilde som vil bidra til vesentlig økning i forekomst av mikroplast ved påslipp til kommunalt avløpssystem. Fortum beskriver i sin søknad at de vil inngå et samarbeid med kommunen for overvåkning av utslipp av mikroplast.

---

<sup>1</sup> Predicted no-effect concentration

Miljødirektoratet ber Statsforvalteren vurdere om det i utslippstillatelsen skal settes krav til dokumentasjon av innhold av mikroplast i prosessvannet.

### **Alternativ løsning med utslipp til lokal resipient er ikke aktuelt**

Miljødirektoratet ba Fortum utrede en alternativ løsning med direkte utslipp til lokal resipient. Ved direkte utslipp av rensert prosessvann til lokal resipient, og ikke til det kommunale avløpssystemet, vil utslippet gå til Fossbekken som leder til Hobøelva. Fossbekken tilhører vannforekomsten "Hobøelva bekkefelt oppstrøms Hulsbekken"<sup>2</sup> hvis økologiske tilstand er klassifisert som svært dårlig og kjemisk tilstand som dårlig<sup>3</sup>. Hobøelva<sup>4</sup> er en del av det vernede vassdraget Morsavassdraget som renner ut i Oslofjorden. Hobøelva er klassifisert som moderat økologisk tilstand og dårlig kjemisk tilstand.

Miljømålet for de berørte vannforekomstene er god kjemisk og økologisk tilstand. Dagens tilstand avviker fra dette miljømålet i begge vannforekomstene. Beregningene som er oversendt fra Fortum viser at rensing med løsningene DAF eller MBR<sup>5</sup> vil føre til en økning i tilførsler av næringsstoffer og metaller. Under lavvannsføring vil denne økningen være betydelig og utgjøre en risiko for ytterlig forringelse av miljøtilstanden i vannforekomstene. Økningen kan også redusere effekten av andre tiltak for å bedre tilstanden i vannforekomstene.

Basert på Fortums vurderinger av mulighetene for direkte utslipp til resipient (vedlegg 3) er det klart at det ikke er aktuelt med en løsning som medfører utslipp til Fossbekken og Hobøelva, som medfører risiko for forringelse av vannforekomstene og vanskeligjør oppnåelse av vannforskriftens miljømål.

Hobøelva leder til Vansjø som går videre ut i Oslofjorden. Innholdet av blant annet fosfor, partikler og brune humusstoffer øker i de store elvene som renner til Ytre Oslofjord. Dette fører blant annet til nedslamming av strandområder og algeoppblomstringer og siktbarheten i vannet i Oslofjorden går ned<sup>6</sup>. Hobøelva er et verna vassdrag, og tilførsel av miljøgifter og fosfor vil ha en negativ påvirkning på verneverdiene i vassdraget. Dette underbygger at et utslipp til disse resipientene ikke kan tillates.

Offentlige myndigheter skal i avgjørelser som omhandler naturen vurdere §§ 8-12 i naturmangfoldloven (NML), jf. NML. § 7, slik vi her har gjort. Miljødirektoratets vurdering av forurensningspotensialet fra håndteringen av prosessvannet bygger også på denne lovens prinsipper. Hensynene til naturmangfoldloven § 11 og § 12 gjennomgås ikke ytterligere siden Statsforvalteren skal behandle utslippstillatelsen nærmere.

### **Saksbehandlingsfeil**

Fortum anfører at feilene ved Statsforvalterens skjønnsutøvelse er i strid med utredningskravet som følger av forvaltningsloven § 17. Miljødirektoratet er enig med Statsforvalteren i at anførselen ikke handler om manglende utredning, men at Fortum er uenig med skjønnsutøvelsen. Miljødirektoratet mener det ikke er saksbehandlingsfeil fra Statsforvalteren.

---

<sup>2</sup> Vannforekomst ID 003-167-R

<sup>3</sup> [VannNett-Portal \(vann-nett.no\)](http://VannNett-Portal(vann-nett.no))

<sup>4</sup> Vannforekomst ID 003-39-R

<sup>5</sup> DAF står for dissolved air flotation og MBR står for membran bioreaktoranlegg

<sup>6</sup> M-1550, 2019 Forslag til helhetlig plan for Oslofjorden

### Samfunns- og miljøfordeler

Fortum anfører at Statsforvalteren ikke i tilstrekkelig grad har foretatt en avveining mellom de forurensningsmessige ulempene og øvrige fordeler som virksomheten vil medføre, slik forurensningsloven § 11 femte ledd krever. Samfunnsnytteten er ett av flere relevante momenter som skal tillegges vekt, men fordelene skal ikke vektlegges tyngre enn de forurensningsmessige ulempene og den samlede miljømessige belastningen. Forurensningsmyndigheten skal foreta den helhetlige vurderingen i hver enkelt sak.

Det er et nasjonalt miljømål at materialgjenvinningen av avfall skal øke. Fortums anlegg kan være et bidrag i veien mot en sirkulær økonomi, bedre ressursutnyttelse og for å sikre mer forutsigbarhet og nasjonal behandlingsskapasitet for plastavfall. Det kan argumenteres for at anlegget har samfunns- og miljøfordeler.

Fortum angir flere grunner til valget av Holtskogen næringspark som foretrukken lokasjon. Miljødirektoratet understreker at det er nettopp lokasjonen som er utfordringen i saken. Prinsippet om best lokalisering er viktig i norsk miljøforvaltning. Dette innebærer at hensynet til miljø og naturmangfold må veie tungt når man velger lokalitet for en virksomhet. I denne saken er det en utfordring at lokaliteten har tett tilknytting til sårbare resipienter og et kommunalt avløpssystem som ikke er i stand til å håndtere ytterligere påslipp av avløpsvann uten forbedringer fra slik tilstanden er per desember 2021. Miljødirektorats vedtak reflekterer dette.

Hilsen  
Miljødirektoratet

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent*

Marit Kjeldby  
avdelingsdirektør

Hege Rooth Olbergsveen  
seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på [www.norge.no](http://www.norge.no).

#### Vedlegg:

- Vedlegg 1 - Brev om primærrensing og overholdelse av frister
- Vedlegg 2 - Oversendelse av klage
- Vedlegg 3 - Supplerende informasjon fra Fortum
- Vedlegg 4 - Behov for tilleggsinformasjon - Fortum Waste Solutions Norway AS
- Vedlegg 5 - Oppdatert status på utbedring av avløpssystemet i Indre Østfold kommune
- Vedlegg 6 - Oppdatert tabell - tiltak Indre Østfold kommune
- Vedlegg 7 - Ombygging av AHSA renseanlegg