



MILJØDIREKTORATET
Postboks 5672 Torgarden
7485 TRONDHEIM

Saksbehandler, innvalgstelefon
Nora Charlotte H. Stamsø, 32266947

Oversendelse av klage på vedtak om tillatelse til utfylling ved Holmen Øst i Drammen kommune

Statsforvalteren i Oslo og Viken viser til mottatt klage fra Drammen Sportsfiskere Vannmiljøutvalget, datert 20. februar 2020 (vedlegg 1). Klagen retter seg mot vårt vedtak av 23. januar 2020, om tillatelse etter forurensningsloven til Drammensregionens Interkommunale Havnevesen for utfylling i Drammen Havn - TEK12 - 02 Utfylling Holmen Øst Trinn 2 (vedlegg 2).

Vi viser også til sakens øvrige dokumenter, som er vedlagt.

Vi beklager sterkt den lange saksbehandlingstiden hos oss, som skyldes stor arbeidsbelastning i vår avdeling. Vi gjør oppmerksom på at tiltaket det er gitt tillatelse til er igangsatt og går mot ferdigstillelse. En avgjørelse fra Miljødirektoratet vil uansett ha prinsipiell betydning.

Statsforvalteren sitt vedtak og bakgrunn for saken

Statsforvalteren i Oslo og Viken (tidligere Fylkesmannen i Oslo og Viken) mottok den 11. mars 2019 søknad fra Drammensregionens Interkommunale Havnevesen (heretter forkortet Drammen Havn eller tiltakshaver) om tillatelse til utfylling i sjø. Det ble opprinnelig søkt om endring av eksisterende tillatelse gitt av Fylkesmannen i Buskerud. Se vedlegg 3.

Drammen Havn hadde tillatelse til utfylling av inntil 3 000 000 m³ steinmasser. Etter nye beregninger av massebehovet, gjestod det utfylling av ca. 1 300 000 m³ anbrakte masser for at hele vika mellom Furuholmen og Risgarden skal bli fylt ut. Mengde anbrakte masser inkluderer også resterende motfylling. Det utfylte området tilsvarer et areal på ca. 60 000 m² over vann når det er ferdigstilt, men vil på grunn av behovet for motfylling ha et større areal under vann. Motfyllingen skal sikre at sjøbunnen forblir stabil. Det meste av utfyllingen skal gjennomføres fra land, men det vil også være behov for utfyllingsmetoder ved hjelp av flatlekter/splittlekter/skip. Fullføring av motfylling må foregå med lekter/skip. Drammen Havn søkte også om å få gjennomføre utfyllingsarbeidene med en turbidetetsgrense på 20 NTU over referansenivå, på lik linje som Gilhusbukta Sjøgrunn AS fikk for sin tillatelse til utfylling i Gilhusbukta. Ettersom dette dreide seg om en stor utfylling på 1 300 000 m³, samt at den eksisterende tillatelse fra 4. juli 2001 (sist revidert 24. mai 2018) er å anse som et



engangstiltak, behandlet Statsforvalteren søknaden av 11. mars 2019 som en ny utfylling, og ikke som en endring av eksisterende tillatelse.

Søknaden fra Drammen Havn ble lagt ut på offentlig høring. Søknaden ble kunngjort i Drammens Tidende, og våre hjemmesider. I forbindelse med høringen mottok vi flere uttalelser. Blant uttalelsene var kommentarer sendt inn fra klager i saken, Drammens Sportsfiskere Vannmiljøutvalget.

Uttalelser mottatt gjennom høring ble forelagt søker, Drammen Havn, og ble i tillegg tatt hensyn til i vårt vedtak. Den 23. januar 2020 fattet vi vedtak om tillatelse til utfylling av 1 300 000 m³ sprengsteinmasse i sjø mellom Furuholmen og Risgarden på Holmen i Drammen kommune. Vedtaket ble fattet med hjemmel i forurensningsloven § 11 og vilkår ble stilt med hjemmel i § 16.

Statsforvalteren behandlet søknaden fra Drammen Havn som rett myndighet for utfylling i sjø og vassdrag, jf. T/3-12.

Klagen

Drammens Sportsfiskere Vannmiljøutvalget (heretter omtalt som klager) sin innsendte klage retter seg mot vårt vedtak om tillatelse til utfylling av 1 300 000 m³ sprengstein. Klager hevder det er feil å gi tillatelse til utfylling i dette området, og har i denne sammenheng flere anførsler.

Klager anfører at tiltaket ikke i tilstrekkelig grad er vurdert etter naturmangfoldlovens bestemmelser, hva gjelder kunnskapsmangel angående gyteområder generelt og vandring av fisk som laks og sjørøret spesielt.

Klager viser til at Norge har undertegnet FN konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). Dypvannet i selve elveutløpet (Tangenrenna) og sjøområdene nær Risgarden utgjør et historisk viktig gyteområde for kysttorsk og må ikke ødelegges for fremtiden. Klager anfører at tillatelsen er i strid med konvensjonens mål nr. 6, og Norge som undertegnende part i FN-konvensjonen om biologisk mangfold er forpliktet til å overholde målene i Aichi-avtalen.

Klager viser til sivilbeskyttelsesloven som krever at kommunen må gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse. Klager anfører at en ytterligere utfylling av Holmen vil medføre økt fare for flom.

Klager viser til vannforskriftens bestemmelser, og at Indre Drammensfjord er som en ferskvannsforekomst som skal vurderes i henhold til forskriften.

Drammens Sportsfiskere mener at Drammen Havn er lovpålagt å bekoste en fullstendig biologisk kartlegging av de berørte områdene. I henhold til kravet om økosystembasert forvaltning må det deretter gjennomføres en konsekvensutredning før tiltaket eventuelt kan godkjennes. Klager mener at tiltaket med utfylling ikke skal godkjennes, og at det i stedet iverksettes omfattende økologiske undersøkelser og restaureringsarbeider i strandsonen og på sjøbunnen i de nevnte områdene.

Tiltakshavers kommentarer

Etter forvaltningsloven § 33 tredje ledd skal den som har vært part ved førsteinstansbehandling, og som har motstridende interesser i forhold til klageren, varsles om klagen. Det skal videre gis frist for parten til å sende uttalelse til klagen før klagebehandling settes i gang.



I denne saken er det klare motsetninger mellom tiltakshaver/ansvarlig søker Drammen Havn, og Drammen Sportsfiskere Vannmiljøutvalget, som har påklaget vedtaket. Disse anses derfor som motparter, jf. forvaltningsloven § 33 tredje ledd.

Klagen ble på denne bakgrunn oversendt Drammen Havn for uttalelse i brev av 26. februar 2020. Se vedlegg 4. Drammen Havn sendte sine kommentarer til klagen i e-post av 9. mars 2020. Se vedlegg 5.

Statsforvalteren sin vurdering av klagen

Klagerett og klagefrist

Hvem som har klagerett og rettmessig klagefrist bestemmes av forvaltningsloven §§ 28 og 29. Etter lovens § 28 kan «*enkeltvedtak*» påklages av «*part*» eller annen med «*rettslig klageinteresse*» i saken.

Det er Drammens Sportsfiskere ved vannmiljøutvalget som har påklaget vedtaket. Drammens Sportsfiskere er ikke part i saken, da vårt vedtak om tillatelse retter seg mot Drammen havn. Vi har likevel vurdert at Drammen Sportsfiskere ved vannmiljøutvalget har rettslig klageinteresse, da deres arbeid retter seg mot å overvåke og beskytte økosystemene i og ved vann og vassdrag i nærområdet.

Klagen ble fremmet i brev av 20. februar 2020. Klagefrist var satt til 20. februar 2020 i henhold til Statsforvalterens kunngjøringsbrev sendt 23. januar 2020. Klagen er fremsatt innenfor klagefristens utløp.

Vilkårene for å ta klagen til behandling er oppfylt.

Vår vurdering av klagers anførsler

Anførsel om manglende vurdering av naturmangfoldloven

Det er forurensningsloven som er sektorlovverket som Statsforvalteren fatter vedtak etter, og som er hjemmel for å gi tillatelse til omsøkt forurensningstiltak. Det følger av forurensningsloven § 11 femte ledd at vi skal vurdere de forurensningsmessige ulemper mot de fordeler og ulemper tiltaket for øvrig vil medføre. I tillegg til sektorlovverket følger det av naturmangfoldloven § 7 at naturmangfoldlovens prinsipper, gitt i lovens §§ 8 til 12, alltid skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Vurderingen skal fremgå av vedtaket.

I vårt vedtak er naturmangfoldlovens prinsipper vurdert under en egen underoversikt. På bakgrunn av vurderingen knyttet til prinsippene ble det stilt spesifikke vilkår til hvordan utfyllingsarbeidene skal gjennomføres, samt stilt grenseverdier til turbiditet og pH for å sikre at det ikke skal oppstå toksiske effekter i utfyllingsområdet.

Klager mener at vurderingen i for liten grad hensyntar at dette er et gyteområde, med mye fisk. I naturbase er ikke Drammensfjorden indre registrert som et gyteområde for fisk. Derimot er deltaområdet registrert som et viktige beite-, reproduksjons- og oppvekstområde for fisk, som vi har hensyntatt gjennom vår tillatelse med vilkår. På bakgrunn av den potensielle negative effekten utfyllingsarbeidene vil kunne medføre for fisk og fiskevandring, har vi stilt krav om at det ikke skal gjennomføres arbeider på nattestid, da fiskens vandringsaktivitet er størst på natta. Det skal ikke gjennomføres utfyllingsarbeider mellom klokken 23:00-06:00 i perioden mellom 1. mai og 1. november.



Vi har vurdert at de avbøtende tiltakene vil hindre at det skjer uakseptabel forurensning til vannforekomsten som videre kan virke negativt på akvatiske organismer. Det er et enormt behov for å disponere masser fra store samferdselsprosjekter i Oslo og Viken, og Drammen Havn mottar foreløpig masser fra InterCity-prosjektet i Drammen, og skal i tillegg motta masser fra Ny Vannforsyning Oslo-prosjektet. Utfylling i Drammen Havn er derfor av stor samfunnsmessig nytte, og det er i tillegg et stort behov for større arealer i Drammen Havn. Dette er vektlagt ved Statsforvalterens vurderinger med tanke på forurensningspotensiale sett opp mot fordeler og ulemper tiltaket for øvrig vil medføre, jf. forurensningsloven § 11 femte ledd.

Anførsel knyttet til FNs konvensjon om biologisk mangfold og Aichi-mål 6

Klager anfører også at vårt vedtak i for liten grad hensyntar vår forpliktelse etter FN konvensjonen om biologisk mangfold, Aichi-mål 6.

Statsforvalteren har vurdert tiltaket etter forurensningslovens retningslinjer, og tilhørende relevant regelverk som naturmangfoldloven og vannforskriften. Regelverket ivaretar de hensyn som FN konvensjonen legger vekt på. I stortingsmelding *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold* (Meld. St. 14 (2015-2016)) står det følgende:

«Naturmangfoldloven og underliggende regelverk er et sentralt virkemiddel for å oppnå regjeringens målsetninger på området. I tillegg har man i flere sektorer egne lover med underliggende regelverk som også har hjemler som bidrar til å ivareta hensynet til naturens mangfold.»

Vi mener derfor at våre vurderinger gjort etter både forurensningsloven, naturmangfoldloven og vannforskriften er tilstrekkelig. Det er ikke satt konkrete vilkår i tillatelsen knyttet til beskyttelse av torsk, men avbøtende krav for å hensynta akvatiske organismer er stilt. Vi viser til redegjørelse over her.

Den aktuelle tillatelsen gjelder utfylling i bukta mellom Furuholmen og Risgarden på Holmen. Statsforvalteren vil likevel presisere at det allerede er fylt ut en mye sprengstein i bukta. Denne tillatelsen omfatter derfor å fylle ut sprengstein på en fylling som allerede ligger under vann. Sannsynligheten for at torsken bruker dette område som gyteplass er svært lav. Det er foreløpig også ganske stort vanndyp i denne bukta, og torsken gyter på grunnere vann enn dette. Utfyllingen som nå gjennomføres er stor, men den er fortsatt innenfor et begrenset område. Statsforvalteren har ikke stilt krav til bruk av partikkelsperre ved utfyllingsarbeidene, da dette ikke lar seg gjøre på grunn av de store vanndypene, samt på grunn av inn- og utseiling av båter i havna. Statsforvalteren har derfor stilt strengere krav enn omsøkt hva gjelder turbiditetsgrense (10 NTU over referansestasjon), samt stilt krav til etablering av lenser. I tillegg har Drammen havn gjennomført en testperiode med boblegardin for å undersøke hvordan dette begrenser spredning av partikler til vannmiljøet. Statsforvalteren mener at vilkår i tillatelsen vil sørge for ivaretagelse av fisk i nærliggende områder.

Anførsel knyttet til sivilbeskyttelsesloven og manglende risiko- og sårbarhetsanalyse

Klager anfører at det er en mangel at kommunen, i henhold til sivilbeskyttelsesloven, ikke har foretatt en risiko- og sårbarhetsanalyse på grunn av flomfare i området. Klager etterlyser en vurdering og en simulering der fremtidig nedbørsmengde, havnivåstiging og stormflo tas i betraktning, samt konsekvenser av en utbygget og ytterligere utfylt Holmen for flom. En vurdering av Holmen tilbakeført til sin opprinnelige tilstand som sandbanke bør også vurderes i en slik simulering.



Klager trekker frem forhold som ikke er gjenstand for vår vurdering når vi vurderer tiltaket etter forurensningsloven, og tilhørende regelverk. Det er derfor ingen vilkår i tillatelsen knyttet til dette, da det ikke anses å være relevant i tillatelse gitt etter forurensningsloven. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) var en høringspart i saken, men hadde ingen uttalelse til søknaden.

Det var tidligere planlagt å etablere en svært stor utfylling til i samme område. Denne utfyllingen vil likevel ikke gjennomføres på bakgrunn av vurderinger og uttalelser fra NVE. Det er likevel planlagt en ytterligere utfylling i Drammen Havn som Statsforvalteren ga tillatelse til i vedtak av 15. desember 2020. En forutsetning for gjennomføring av denne utfyllingen, er at utfyllingsarbeidene i vedtak av 23. januar 2020 blir gjennomført. Tillatelsen av 15. desember 2021 omfatter utfylling av inntil 6 620 000 m³ masser. Dette vedtaket ble ikke påklaget. I det nye forslaget til reguleringsplan er lagt inn krav om en rekke undersøkelser som må gjennomføres før det kan tillates videre utfylling. Dette inkluderer blant annet fiskebiologiske undersøkelser, samt hvordan en utfylling vil påvirke hydrologiske forhold. Klagers anførsler knyttet til risiko- og sårbarhetsanalyse må ivaretas gjennom planarbeidet i kommunen, med kommunen som planmyndighet.

Anførsel knyttet til vannforskriften

Klager viser til vannforskriftens bestemmelser, og at Indre Drammensfjorden er en ferskvannsforekomst som skal vurderes i henhold til forskriften.

Drammensfjorden er en ferskvannspåvirket fjord. Vannforskriften § 4 setter krav til miljømål for overflatevann. Både kystvann og ferskvann er å regne som overflatevann etter vannforskriften, jf. definisjonen i forskriften § 3 første ledd bokstav b.

Vannforskriften er vurdert i vedtaket under overskriften *vanntype og økologisk tilstand*. Statsforvalteren har redegjort for tilstanden i resipienten basert på data som fremgår av vannforvaltningsdatabasen Vann-nett, samt gjort en vurdering av hvordan tiltaket og forurensningen kan påvirke resipienten. Konklusjonen er at avbøtende tiltak satt i tillatelsen vil ivareta de hensyn som skal ivaretas gjennom vannforskriften. Vannforskriften § 4 om miljømål er derfor hensyntatt gjennom krav i tillatelsen, og redegjort for i vedtaket.

Anførsel om at Drammen Havn må betale for en biologisk kartlegging av det berørte området

I tillatelsen har vi stilt krav til overvåkning av forurensningen som tiltaket kan medføre. Det er ikke stilt krav til fiskebiologiske undersøkelser/overvåking.

Drammen Havn er ikke den eneste kilden til forurensning i dette området. Vi vurderer derfor at en biologisk kartlegging gjennom tillatelsen rettet til Drammen Havn ikke er riktig i denne sammenheng, og at hensyn til fiskebestandene i resipienten er ivaretatt gjennom de vilkår som er stilt i tillatelsen.

Konklusjon

På bakgrunn av gjennomgangen av klagers anførsler finner ikke Statsforvalteren at vedtaket lider av feil eller mangler. Vedtaket er vurdert i henhold til gjeldende regelverk, forurensningsloven med tilhørende relevante lover og forskrifter. Vi vurderer at de krav som er satt i tillatelsen er tilstrekkelige for å ivareta resipienten og tiltakets potensielle påvirkning på fisk. Det er etter vår vurdering ikke grunn til å endre vedtaket om tillatelse.

Vi oversender med dette saken, og ber Miljødirektoratet ta endelig stilling til klagen.



Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth
avdelingsdirektør
Klima- og miljøvernavdelingen

Hilde Sundt Skålevåg
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Vedlegg 1 - Klage fra Drammen Sportsfiskere Vannmiljøutvalget
- 2 Vedlegg 2 - Vedtak om tillatelse etter forurensningsloven til utfylling i Drammen havn
- 3 Vedlegg 3 - Søknad fra Drammen Havn
- 4 Vedlegg 4 - Orientering om klage
- 5 Vedlegg 5 - kommentarer fra tiltakshaver/motpart

Kopi til:

DRAMMENSREGIONENS	Postboks 636 Strømsø	3003	DRAMMEN
INTERKOMMUNALE HAVNEVESEN			
DRAMMENS SPORTSFISKERE	Postboks 335 Bragerne	3001	DRAMMEN