

Slemmestad/Oslo 30.6.26

Til: Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
Pb. 325, 1502 Moss
E-post: sfospost@statsforvalteren.no

Klageinstans: Miljødirektoratet

Kopi: Miljødirektoratet; Statens vegvesen; Asker kommune; Frogn kommune; Akershus fylkeskommune; PURA; Fiskeridirektoratet

Klage på vedtak om utslippstillatelse – E134 Oslofjordforbindelsen byggetrinn 2

Det vises til Statsforvalterens vedtak av 12.06.2026, hvor Statens vegvesen gis tillatelse til utslipp fra anleggsarbeider etter forurensningsloven § 11. Naturvernforbundet og Oslofjordens friluftsråd vil med dette påklage vedtaket og be om at:

1. Vedtaket oppheves som ugyldig
2. Subsidiært sendes saken tilbake for ny behandling
3. Klagen gis oppsettende virkning

Bakgrunnen for klagen er at den aktuelle utslippstillatelsen ikke oppfyller kravene etter vannforskriften, vanndirektivet, forurensningsloven og naturmangfoldloven, og ikke er i henhold til nasjonale mål for Oslofjorden.

Oslofjordens miljøtilstand er allerede kritisk

Det er godt dokumentert at Oslofjorden på flere områder er i en alvorlig miljøtilstand, og at utviklingen går feil vei:

- Store deler av fjorden har moderat eller dårlig økologisk tilstand [[regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)]
- Økosystemet er under betydelig press fra menneskelig aktivitet [[regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)]
- Ytre Oslofjord har hatt en negativ utvikling over tid [[Tilstandsr...slofjorden](#)]

a) Oksygenmangel og døde bunnområder

- Kritisk lave oksygennivåer er nå målt også i åpne havområder, ikke bare terskelfjorder [\[forskning.no\]](#)
- I flere områder er oksygenforholdene så dårlige at bunnlevende liv dør ut [\[regjeringen.no\]](#)

b) Overgjødsling og algeoppblomstring

Høye tilførsler av nitrogen og fosfor gir algeoppblomstring, redusert lysforhold, ytterligere oksygenmangel.

c) Tap av natur og arter

- Torskebestanden er på historisk lavt nivå [\[regjeringen.no\]](#)
- Tareskog og ålegrasenger er i tilbakegang [\[regjeringen.no\]](#)
- Flere arter og naturtyper er truet [\[Tilstandsr...slofjorden\]](#)

d) Samlet belastning (kumulative effekter)

- Forurensning fra landbruk, avløp og industri tilføres kontinuerlig fra hele nedbørfeltet [\[regjeringen.no\]](#)
- Økosystemet utvikler seg i hovedsak i feil retning [\[niva.no\]](#)

Statsforvalteren legger til grunn et forventet samlet nitrogenutslipp på om lag 43 tonn gjennom anleggsperioden, hvorav betydelige mengder vil ende i Oslofjorden.

Statsforvalteren erkjenner også at Hallangspollen og Bunnebotn er sårbare resipienter, og at nitrogenutslippene kan gi lokale negative virkninger som økt algevekst, dannelse av lurv, dårligere oksygenforhold og redusert lystilgang for ålegress. Tillatelsen inneholder ingen bindende grenseverdier for nitrogen i tunneldrivevann. Det stilles krav om måling av totalnitrogen, ammonium og nitrat, men måleplikt er ikke en utslippsbegrensning. For tunneldrivevann kreves bare etablering av et rensetrinn for nitrogen-forbindelser i minimum ett renseanlegg, og dette skal samtidig ha karakter av kunnskapsutvikling og pilotering.

Rettslig vurdering i lys av miljøtilstanden

Den dokumenterte tilstanden innebærer at Oslofjorden er en særlig sårbar vannforekomst, hvor rettslige krav skjerpes. I en fjord hvor det påvist oksygenmangel, eutrofiering og økologisk ubalanse, må terskelen for å tillate ytterligere utslipp være svært høy. De største miljøproblemene i Oslofjorden skyldes nettopp samlet påvirkning over tid: næringssalttilførsler, miljøgifter, fysiske inngrep og overfiske [\[miljodirektoratet.no\]](#)

1. Brudd på vannforskriften og HR-2026-1360-A

Vannforskriften § 4 fastslår at tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på minst god økologisk og god kjemisk tilstand. Høyesterett fastslår i HR-2026-1360-A at det gjelder et strengt forringelsesforbud og tillatelser er ugyldige dersom dette ikke respekteres. Videre at vannforskriften er en rettslig skranke for adgangen til å gi tillatelser etter sektorlover. For å gi tillatelse til utslipp eller inngrep i vannforekomster må vilkårene i vannforskriften være oppfylt. Vannforskriften er dermed ikke bare et moment i en ordinær interesseavveining etter forurensningsloven, men en materiell kompetansebegrensning.

Høyesterett viser videre til at det er tilstrekkelig for å konstatere forringelse, at vannkvaliteten reduseres med ett nivå etter ett kvalitetselement. Dette bygger på EU-domstolens Weser-dom. Det avgjørende er derfor ikke om hele Oslofjorden som region får en samlet varig forringelse, men om én berørt vannforekomst eller ett relevant kvalitetselement kan forringes.

Dommen presiserer også at det må foretas en detaljert og konkret analyse før det konkluderes med at vilkårene for unntak fra forringelsesforbudet er oppfylt. Høyesterett understreker at begrunnelsen for å tillate vannforringelse må fremgå av vedtaket da tillatelsen gis, den kan ikke suppleres eller repareres med nye hovedbegrunnelser i ettertid.

Dette får direkte betydning for den foreliggende saken. Statsforvalterens vedtak er avsagt før Høyesteretts dom, og vedtaket synes å bygge på en bred og skjønnsmessig avveining av samfunnsnytte mot miljølemper etter forurensningsloven, uten den selvstendige og strenge prøvingen etter vannforskriften § 12 som HR-2026-1360-A nå presiserer.

Utslippstillatelsen vil påvirke sårbare områder negativt

Statsforvalterens eget vedtak inneholder opplysninger som viser at risikoen for forringelse ikke er tilstrekkelig utelukket. For Indre Hallangspollen fremgår det at området har begrenset vannutskiftning, eksisterende eutrofieringspåvirkning og flere ålegressforekomster. Beregningsresultater indikerer at nitrogenutslippene kan gi økte lokale nitrogenkonsentrasjoner, særlig i perioder med lav vannføring. Statsforvalteren skriver at dette kan gi økt algevekst, dannelse av lurv og redusert lystilgang for ålegresset. Det er beregnet en nitrogentilførsel til Indre Hallangspollen på inntil 7,6 tonn, selv med antatt 50 prosent renseeffekt.

For Bunnebotn fremgår det at vannforekomsten har moderat økologisk tilstand og dårlig kjemisk tilstand. Det fremgår også at Bunnebotn allerede er belastet med tanke på nitrogentilførsler, og at resipientundersøkelser har vist nitrogenverdier fra moderat til svært dårlig tilstand. Nærliggende Bunnefjorden har dårlig økologisk og kjemisk tilstand, blant annet på grunn av svært dårlige oksygenforhold, dårlig bunnfauna og miljøgifter. For Storsand fremgår det at utslippspunktet vil tilføres nitrogen gjennom rensed tunneldrivevann, og at utslippet kan bidra til lokal eutrofiering. Ved Storsand er det også registrert lokalt viktig gyteområde for torsk, gyteområde for sild, bløtbunnsområder og ålegress.

Dette er ikke bagatellmessige forhold. Økt algevekst, lurv, redusert lystilgang, dårligere oksygenforhold og påvirkning på ålegress og bløtbunnsområder er nettopp forhold som kan påvirke biologiske og fysisk-kjemiske kvalitetselementer etter vannforskriften. Statsforvalteren har ikke dokumentert at slike effekter ikke kan medføre forringelse av relevante kvalitetselementer. Etter HR-2026-1360-A er dette en rettsanvendelsesfeil.

Statsforvalteren skriver i vedtaket at flere vannforekomster vil bli påvirket av anleggsarbeidene, men konkluderer med at vannforskriften ikke er til hinder for tillatelse, gitt de vilkår og avbøtende tiltak som er satt. Etter HR-2026-1360-A er dette ikke tilstrekkelig. Statsforvalteren må konkret vurdere om tiltaket kan medføre forringelse av ett eller flere kvalitetselementer i de berørte vannforekomstene. Det holder ikke å vise til at utslippene samlet sett vurderes som midlertidige, at de utgjør en begrenset andel av den regionale nitrogenbelastningen, eller at den samlede økologiske tilstanden i Oslofjorden ikke forventes varig forringet.

Statsforvalteren har særlig lagt vekt på at utslippene er midlertidige og at samfunnsnyten ved prosjektet er stor. Vedtaket konkluderer med at samfunnsnyten veier tyngre enn de samfunnsmessige og miljømessige ulempene, og at det derfor kan gis tillatelse etter forurensningsloven. Dette er ikke samme rettslige test som vannforskriften krever. Etter Høyesteretts dom må det først avklares om forringelsesforbudet rammes. Dersom forringelse ikke kan utelukkes, må vilkårene for unntak etter vannforskriften § 12 være oppfylt. En ordinær forurensningsrettslig nytte-/ulempevurdering kan ikke erstatte denne vurderingen.

Vannforskriften § 12 er ikke tilstrekkelig vurdert

Dersom tiltaket kan føre til forringelse, må vilkårene i vannforskriften § 12 være oppfylt. Etter § 12 må blant annet alle praktisk gjennomførbare tiltak settes inn for å begrense negativ utvikling i vannforekomstens tilstand, samfunnsnyten må være større enn tapet av miljøkvalitet, og formålet må ikke med rimelighet kunne oppnås med andre midler som miljømessig er vesentlig bedre. Høyesterett viser i HR-2026-1360-A til disse vilkårene og presiserer at de utgjør rettslige vilkår for tillatelse til forringende inngrep.

Statsforvalterens vedtak inneholder ingen tilstrekkelig strukturert § 12-vurdering. Vedtaket drøfter samfunnsnytte, tunnelsikkerhet og forurensningsmessige ulemper, men det fremgår ikke at Statsforvalteren har gjennomført en selvstendig vurdering av alle vilkårene i vannforskriften § 12 i lys av mulig forringelse av konkrete vannforekomster og kvalitetselementer.

Nitrogenfritt sprengstoff er ikke reelt vurdert

Det er alvorlig at Statsforvalteren ikke har vurdert om formålet med prosjektet kan oppnås med andre midler som er miljømessig vesentlig bedre, herunder nitrogenfritt sprengstoff, redusert bruk av nitrogenholdig sprengstoff, strengere nitrogenrensing, eller kombinasjoner av slike tiltak.

Vedtaket omtaler hydrogenperoksid-emulsjon som et nitrogenfritt alternativ. Statens vegvesen har opplyst at dette er benyttet i andre prosjekter i mindre skala i forbindelse med testing, men at det ikke er vurdert som et alternativ i dette prosjektet. Begrunnelsen er angitt å være risiko knyttet til sikkerhet og helse, behov for økt kunnskapsgrunnlag og usikkerhet om miljørisiko ved uomsatt hydrogenperoksid. Statsforvalteren har akseptert denne avvisningen, til tross for at nitrogenfritt sprengstoff vil fjerne kilden til forurensningen.

Etter HR-2026-1360-A må forvaltningen foreta en detaljert og konkret analyse. Dersom nitrogenfritt sprengstoff avvises, må vedtaket inneholde en etterprøvbar vurdering av teknisk gjennomførbarhet, HMS-risiko sammenliknet med tradisjonelt sprengstoff, miljøeffekter av nitrogenfritt sprengstoff sammenliknet med nitrogenholdig, kostnader og eventuelle ulemper, mulighet for delvis bruk i særlig sårbare delstrekninger, mulighet for pilotering i fullskala innenfor prosjektet, erfaringer fra andre prosjekter. Etter hva vi har fått opplyst, er nitrogenfritt sprengstoff allerede benyttet i fullskala drift i flere prosjekter, deriblant både i Sverige og Sveits.

3. Brudd på naturmangfoldloven §§ 8–10

Den dokumenterte tilstanden i Oslofjorden skjerper anvendelsen av:

- § 8 (kunnskap): Det foreligger omfattende kunnskap som tilsier høy risiko
- § 9 (føre-var): Når økosystemet er i krise, må ny belastning begrenses
- § 10 (samlet belastning): Eksisterende press er allerede for høyt

Statsforvalteren erkjenner at beregning av nitrogenmengder har betydelig usikkerhet. Den generaliserte beregningsmetoden angir størrelsesorden, men gir ikke eksakte mengder. Når usikkerheten gjelder utslipp til sårbare vannforekomster i Oslofjorden, skulle dette ha ført til strengere vilkår, ikke svakere regulering. Etter naturmangfoldloven § 9 skal mangel på full kunnskap ikke brukes som begrunnelse for å unnlate tiltak når det foreligger risiko for alvorlig eller irreversibel skade.

Statsforvalteren har i realiteten akseptert usikkerhet om både utslippsmengder og renseseffekt, samtidig som det ikke settes bindende nitrogenkrav. Dette er ikke i tråd med føre-var-prinsippet.

4. Vedtaket er dårlig samordnet med nasjonale mål for Oslofjorden

Regjeringen framla i 2021 en tiltaksplan for Oslofjorden, hvor reduksjon av nitrogentilførsel var et helt sentralt virkemiddel for å bedre den økologiske tilstanden. Planen fordeler ansvar for oppfølging på en rekke statlige etater, herunder Statens vegvesen og Statsforvalter. Et forslag til en ny og mer inngripende plan ble lagt frem i juni d.å.

Miljødirektoratet viser til at modellering tyder på at nitratkonsentrasjonene må reduseres med 30-40 prosent for at størstedelen av Oslofjorden skal oppnå god tilstand for ulike nitrogenindikatorer. Direktoratet har samtidig lyst ut og tildelt betydelige midler til nitrogenfjerning ved avløpsrenseanlegg i Oslofjordens nedbørsfelt. I lys av dette fremstår det som uforsvarlig å gi et statlig samferdselsprosjekt tillatelse til nye, betydelige nitrogenutslipp uten konkrete nitrogenkrav.

Tillatelsen svekker den sektorovergripende innsatsen for å redusere nitrogenbelastningen i Oslofjorden. Nye krav for å redde fjorden må oppleves like for alle. Når mange kommuner og sektorer forventes å bidra med kostbare tiltak for å bedre livet i fjorden, er det uheldig om staten samtidig tillater nye store utslipp som får mye oppmerksomhet. Dette er demotiverende for de andre som pålegges tiltak, og det forsinker arbeidet med å redde fjorden.

Utslippstillatelsen må skjerpes slik at prosjektet gjennomføres med de miljømessig beste tilgjengelige løsningene. Uforsvarlig risikovurdering i en fjord hvor økosystemer kollapser, oksygenmangel brer seg og arter forsvinner, vil selv midlertidige utslipp kunne forsterke eksisterende ubalanser og bidra til irreversible effekter. Dette tilsier at kravene til dokumentasjon og sikkerhet må være særlig strenge.

Konklusjon

Oslofjorden er i en dokumentert økologisk krisetilstand. Dette innebærer at terskelen for nye utslipp må være svært høy og kravene etter vannforskriften og HR-2026-1360-A må anvendes strengt.

Statsforvalterens tillatelse bygger på en rettslig vurdering som ikke oppfyller de kravene Høyesterett nå har presisert i HR-2026-1360-A. Vedtaket:

- vurderer ikke forringelse på tilstrekkelig konkret,
- inneholder ingen fullverdig vurdering etter vannforskriften § 12,

- inneholder ikke bindende nitrogenkrav,
- baserer seg delvis på uprøvd nitrogenrensing i tunneldrivevann,
- aksepterer betydelig usikkerhet uten tilstrekkelige føre-var-vilkår,
- avviser nitrogenfritt sprengstoff uten en reell, dokumentert alternativvurdering,
- legger for stor vekt på generell samfunnsnytte uten å vurdere om miljømessig bedre midler kan benyttes
- tar ikke hensyn til Tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord.

På denne bakgrunn bes Miljødirektoratet om å ta klagen til følge. Vedtaket må oppheves og behandles på nytt.

Det bes om utsatt iverksetting etter forvaltningsloven § 42 for alle arbeider som kan medføre nitrogenutslipp eller avrenning fra sprengstein og masselagre, frem til klagen er endelig avgjort.

Med hilsen

Oslofjorden Friluftsråd



Espen Søylen
Direktør

Naturvernforbundet



Truls Gulowsen
Leder