

Mudring, dumping og utfylling i sjø og vassdrag

Resultater fra tilsynsaksjon i 2023



KOLOFON

Utførende institusjon

Miljødirektoratet

Oppdragstakers prosjektansvarlig

Kontaktperson i Miljødirektoratet

Rune Aasheim

M-nummer

2710

År

2024

Sidetall

12

Miljødirektoratets kontraktnummer

Utgiver

Miljødirektoratet

Prosjektet er finansiert av

Forfatter

Miljødirektoratet

Tittel

Oppsummering av resultater fra tilsynsaksjon ved prosjekter med mudring, dumping og utfylling i sjø og vassdrag i 2023. Summary of results from a inspection campaign in projects with dredging, dumping and filling in seas and waterways in 2023

Sammendrag

Hovedmålet for aksjonen er å kontrollere om tiltakshavere overholder de rammene og vilkårene som er gitt i tillatelsene. Resultatene fra aksjonen viste at det er brudd på miljøregelverket ved mange av de kontrollerte prosjektene.

The main aim of the inspection campaign is to check whether the projects comply with the framework and conditions given in the permits The results from the action showed that there are offences of the environmental regulations at many of the controlled projects.

4 emneord

Tilsyn, forurensning, sjø, statsforvalteren

4 subject words

Inspection, pollution, sea, county governor

Forsidefoto

Illustrasjonsfoto: Vigdis Johnsen, Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Innhold

Sammendrag	3
1. Bakgrunn, mål og tema	5
1.1 Bakgrunn, miljøkonsekvenser og lovgrunnlag for aksjonen	5
1.2 Mål for aksjonen	5
1.3 Tema for aksjonen.....	6
2. Gjennomførte tilsyn	6
3. Resultater fra tilsynene	7
Alvorlige brudd.....	7
Miljørisikovurdering, og rutiner	7
Mudring, dumping, utfylling	8
Overvåking/målinger	8
Beredskap, håndtering av avfall	8
4. Vurdering av resultatene	11
5. Måloppnåelse	11
6. Oppfølging av aksjonen	12
Vedlegg	12
Oversikt over prosjektene som ble kontrollert i tilsynsaksjonen i 2023	12

Foto på forsiden: Vigdis Johnsen, Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Sammendrag

Statsforvalteren gjennomførte tilsyn i mudre-, dumpe- og utfyllingsprosjekter i alle fylkene i mars-oktober 2023. Resultatene viste at 18 av de 33 kontrollerte prosjektene har brudd på kravene i regelverket, flest i mudringsprosjekter. Hoveddelen av bruddene var mangler i rutiner, miljørisikovurderinger, overvåking og målinger.

Miljørisikovurdering, rutiner

Det var mange brudd på krav etter internkontrollforskriften om miljørisikovurderinger og skriftlige rutiner. Miljørisikovurderinger og rutiner er viktige for å få oversikt over hvilken miljøpåvirkning prosjektene har på omgivelsene, og for å hindre forurensning.

Overvåking og målinger

Det ble også funnet mange brudd på kontrolltemaet overvåking og målinger. Dette omfatter måleprogram med beskrivelse av målingene, gjennomføring av målinger og hvordan måleresultatene er fulgt opp og rapportert internt og til statsforvalteren.

Måloppnåelse

Miljødirektoratet vurderer at tilsynene i aksjonen har bidratt til å øke etterlevelsen av regelverket, og gjort tiltakshavere og entreprenører oppmerksomme på regelverket og konsekvensene prosjektene har for ytre miljø.

Videre oppfølging

De ansvarlige for mudre-, dumpe- og utfyllingsprosjektene må rette bruddene. Statsforvalterne vil følge opp at dette blir gjort, veilede om regelverket og gjennomføre oppfølgende tilsyn der det er aktuelt.

1. Bakgrunn, mål og tema

1.1 Bakgrunn, miljøkonsekvenser og lovgrunnlag for aksjonen

I flere fylker er det stor aktivitet med forskjellige mudre-, dumpe- og utfyllingssaker i sjø og vassdrag, heretter kalt MDU-prosjekter. Prosjektene varierer i omfang fra små mudringstiltak for å bedre fremkommeligheten til en privat brygge, farledsutdypingstiltak i en skipslei, til utfylling med flere hundretusen kubikkmeter masser for å vinne nytt landareal. Det er derfor et bredt spenn av ansvarlige som gjennomfører slike tiltak, alt fra kommuner, kommunale havner, Kystverket, privatpersoner og store industriforetak.

På grunn av mange pågående og planlagte store vei- og jernbaneprosjekter, samt mye aktivitet i strandsonen, har statsforvalteren behandlet mange søknader om og gitt mange tillatelser til MDU-prosjekter. Det er viktig å sikre at aktørene har best mulig kunnskap om miljøhensyn og myndighetenes krav, og at disse følges.

Formålet med denne aksjonen er å kontrollere om MDU-prosjektene overholder relevant regelverk. I 2015 var det en tilsynsaksjon på 15 MDU-prosjekter i seks utvalgte fylker. Resultatene fra denne aksjonen viste at flere prosjekter hadde avvik fra vilkår i tillatelsene.

Miljøpåvirkning

MDU-prosjekter kan påvirke økosystemet langs kysten negativt ved blant annet å ødelegge eller fragmentere viktige oppvekst- og beiteområder for viktige økosystemarter, sårbare/truede arter eller arter som er en viktig ressurs for befolkningen.

Prosjektene kan medføre spredning av forurensning i sedimentene. Viktige gyte- og oppvekstområder for fisk og bunndyr kan bli nedslammet av partikler, og partikler kan skade gjeller på fisk. Dette er spesielt et problem ved utfylling med utsprengte masser der partiklene har skarpe kanter. Utfylling av sprengstein kan også medføre avrenning av nitrogen og plastavfall fra armeringsfibre eller sprengtråd. Plast brytes i liten grad ned i marine og limnisk miljø og fragmenteres over tid til mikroplast. Organismer kan forveksle plast med mat, og fragmenterte små plastpartikler kan trenge inn i organismenes celler og påvirke dem negativt.

Sprengning og anleggsarbeid er også kilder til undervannsstøy med høy energi som kan gi fysiske skader og stressreaksjoner hos dyr.

1.2 Mål for aksjonen

Målene med aksjonen var å kontrollere om tiltakshavere/entreprenører overholder de rammene og vilkårene som er gitt i tillatelsene, og bidra til å styrke og utvikle deres kunnskap og kompetanse om ytre miljø som påvirkes av slike tiltak.

1.3 Tema for aksjonen

Hovedtemaet i aksjonen var hvordan de ansvarlige for MDU-prosjektene følger opp kravene i tillatelsene, for eksempel krav til håndtering av avfall/muddermasser, område hvor det gjøres inngrep, avbøtende tiltak og internkontroll.

Følgende tema ble kontrollert i tilsynene i aksjonen:

Oppfølging av avbøtende tiltak

- Eksempler på avbøtende tiltak er siltgardin rundt tiltaksområdet, tidsbegrensning på arbeidet og begrensning ved forskjellige strøm- og vindforhold.

Metodikk for gjennomføring av tiltak

- Etterlevelse av tillatelsens krav til metoder for MDU-prosjektet, for eksempel at mudringen skal utføres ved sugestyr eller ved bruk av grabb.

Disponering av masser og avfall

- Håndtering av masser innenfor rammene og betingelsene i tillatelsen, for eksempel at massene blir levert til lovlig avfallsanlegg.
- Overholdelse av krav til maksimale mengder masser som kan mudres, dumpes eller brukes til utfyllingsformål.

Rutiner ved akutt forurensning

- Tiltakshaver plikter å ha forebyggende og beredskapsmessige tiltak mot akutt forurensning.

Område for tiltaksgjennomføring

- MDU-prosjektene gjelder avgrensede geografiske områder. Dersom tiltakshaver gjennomfører tiltak utenfor området som er omfattet av tillatelsen, kan dette påvirke viktige naturtyper og arter i området.

Overvåking under tiltak

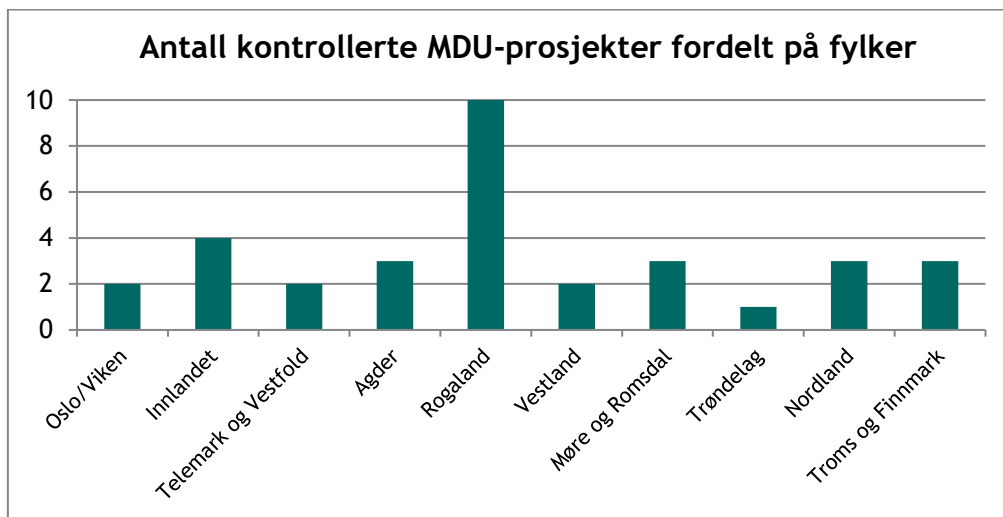
- Gjennomføring av målinger og overvåking i MDU-prosjektene, for eksempel plassering av måleinstrumenter, logging av måleresultater, alarmsystem og rutiner ved forhøyede måleverdier.

Internkontroll

- Internkontrollen skal dokumentere og sikre at tiltakshaver overholder kravene i relevant regelverk. De viktigste internkontrolltemaene i aksjonen var miljørisikovurderinger og skriftlige rutiner for arbeidsoperasjoner og prosesser. Miljørisikovurderinger og rutiner er viktige for å få oversikt over hvilken miljøpåvirkning MDU-prosjektene har på omgivelsene, og hvilke rutiner som skal følges for å hindre forurensning.

2. Gjennomførte tilsyn

Statsforvalteren gjennomførte tilsyn i MDU-prosjekter i alle fylkene, totalt 33 tilsyn i mars-oktober 2023. Figur 1 viser antall tilsyn i aksjonen fordelt på fylkene. I de kontrollerte prosjektene omfattet 28 utfylling, 10 mudring og 9 dumping.



Figur 1

Fylkesvis fordeling av tilsynene ved MDU-prosjekter som ble gjennomført av statsforvalteren

3. Resultater fra tilsynene

Resultatene viser at 18 av de 33 kontrollerte MDU-prosjektene har brudd på kravene i regelverket. Hoveddelen av bruddene gjaldt mangler i rutinene, mudring og miljørisikovurderinger. Det ble ikke avdekket mangler i beredskapen for å hindre forurensning fra hendelser i prosjektene. For prosjektene som omfattet dumping ble det bare avdekket ett brudd på regelverket.

Tilsynene i aksjonen hadde hovedkontrolltemaene mudring, dumping, utfylling, overvåking og internkontroll. Til hvert kontrolltema var det tilhørende deltemaer. Resultatene fra tilsynene i MDU-prosjektene er vist i figur 2, 3 og 4. Det ble avdekket brudd på forurensningsregelverket i flere enn halvparten av de kontrollerte prosjektene. I 18 av de 33 tilsynene ble det avdekket ett eller flere brudd.

Alvorlige brudd

Statsforvalteren vurderte brudd på regelverket til å være alvorlige ved to av MDU-prosjektene som ble kontrollert i aksjonen. Disse bruddene gjaldt utfylling i et sjøområde som ikke var omfattet av tillatelsen, overskridelse av tillatt mengde med utfylte masser og manglende miljørisikovurdering.

Miljørisikovurdering, og rutiner

Internkontrollforskriften inneholder krav til dokumenterte rutiner for helse, miljø og sikkerhet. Rutinene skal avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av den aktuelle lovgivningen.

I omtrent en tredjedel (31%) av de kontrollerte MDU-prosjektene hadde de ansvarlige ikke utarbeidet tilstrekkelige rutiner. Manglene gjaldt i hovedsak at rutinene ikke var dokumenterte. Internkontrollforskriften krever skriftlige rutiner. De fleste manglene var i prosjekter med mudring og rutiner for loggføring av massene som er mudret, dumpet eller benyttet til utfylling.

Internkontrollforskriften inneholder krav om gjennomføring og dokumentasjon av miljørisikovurderinger. Vurderingen skal omfatte kartlegging av farer og problemer, og på denne bakgrunn skal risiko vurderes samt at det skal utarbeides tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.

Tilsynene avdekket brudd på kravene til miljørisikovurderinger i 20 % av de 33 kontrollerte MDU-prosjektene.

Mudring

Figur 2 viser at det for 25 %, dvs. 5 av 20 MDU-prosjekter med mudring, ble avdekket brudd. Figur 4 viser at det var flest mangler på rutiner og ansvar (15 %), utførelse av mudringen (10 %) og kontroll med muddermassene og utstyr (10 %).

Dumping

Det ble avdekket brudd i bare ett av de 9 prosjektene som omfattet dumping. Bruddet gjaldt at overskuddsmasser fra mudring ikke ble dumpet i samsvar med tillatelsen.

Utfylling

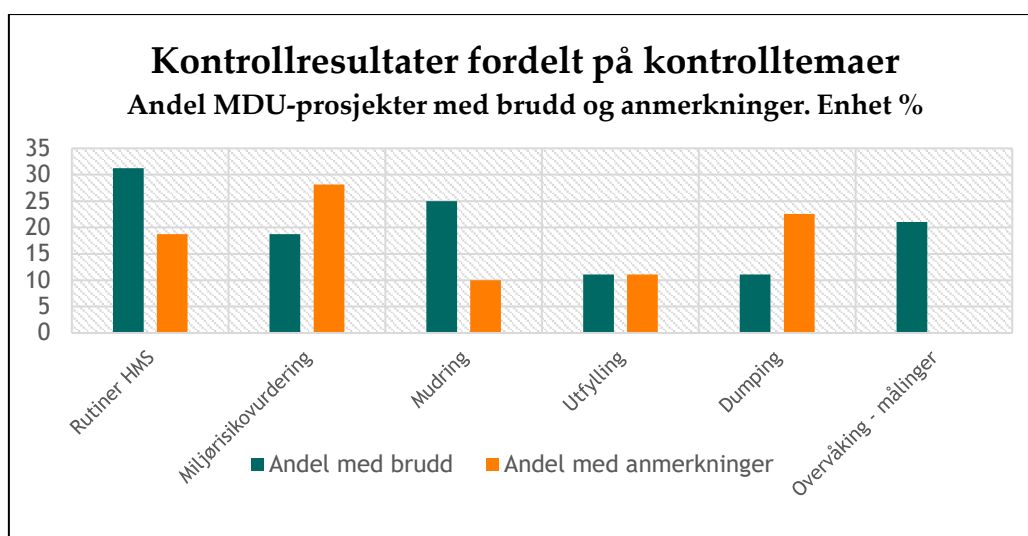
I de 27 prosjektene med utfylling av masser ble det avdekket brudd i tre av dem. Statsforvalteren vurderte bruddene som alvorlige i to av prosjektene, se avsnitt om alvorlige brudd.

Overvåking/målinger

Det ble avdekket brudd i fire (21%) av 19 MDU-prosjekter på kontrolltemaet overvåking og målinger. Temaet omfatter måleprogram med beskrivelse av målingene, gjennomføring av målinger og hvordan måleresultatene er fulgt opp og rapportert internt og til statsforvalteren. Det var flest mangler i rapporteringen av resultatene.

Beredskap, håndtering av avfall

Det ble ikke avdekket brudd eller anmerkninger i beredskapen for å hindre forurensning fra hendelser i prosjektene. Det ble heller ikke avdekket brudd i håndteringen av avfall, dvs. levering av avfall til lovlig avfallsmottak eller deponering.

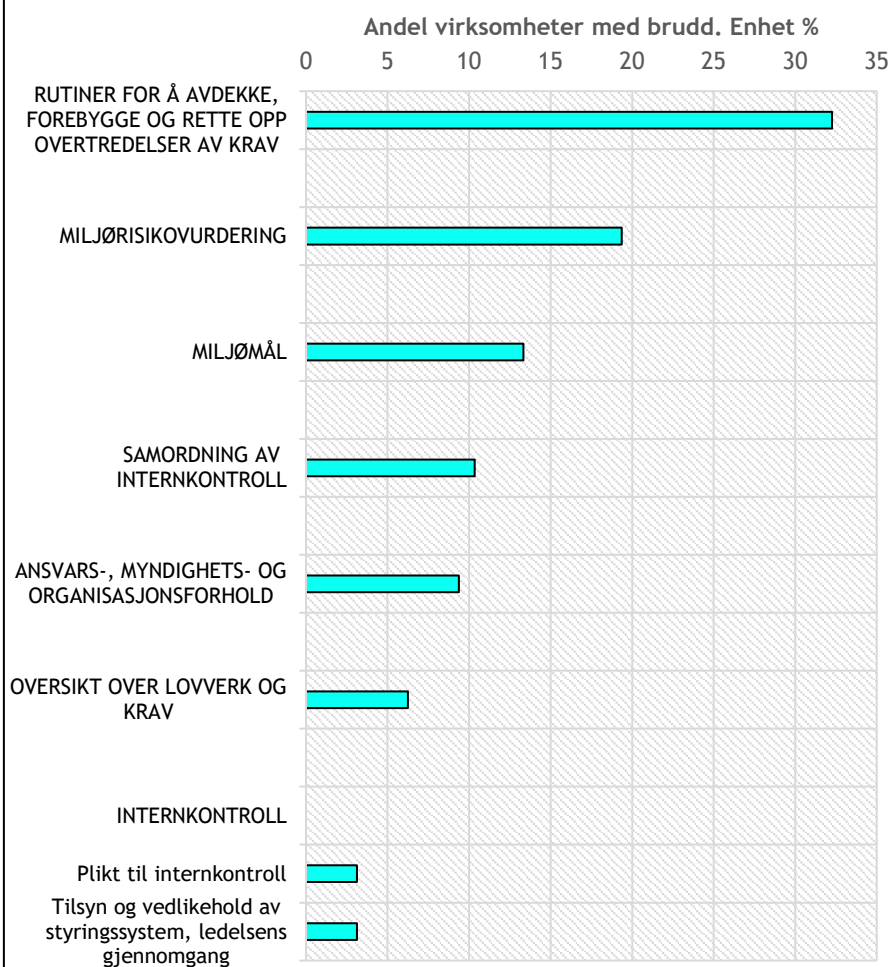


Figur 2

Oversikt over andelen av brudd og anmerkninger (forbedringspunkt) fordelt på tilsynenes hovedkontrolltemaer

Aksjon MDU-prosjekter 2023

Fordeling av brudd på kontrolltemaer

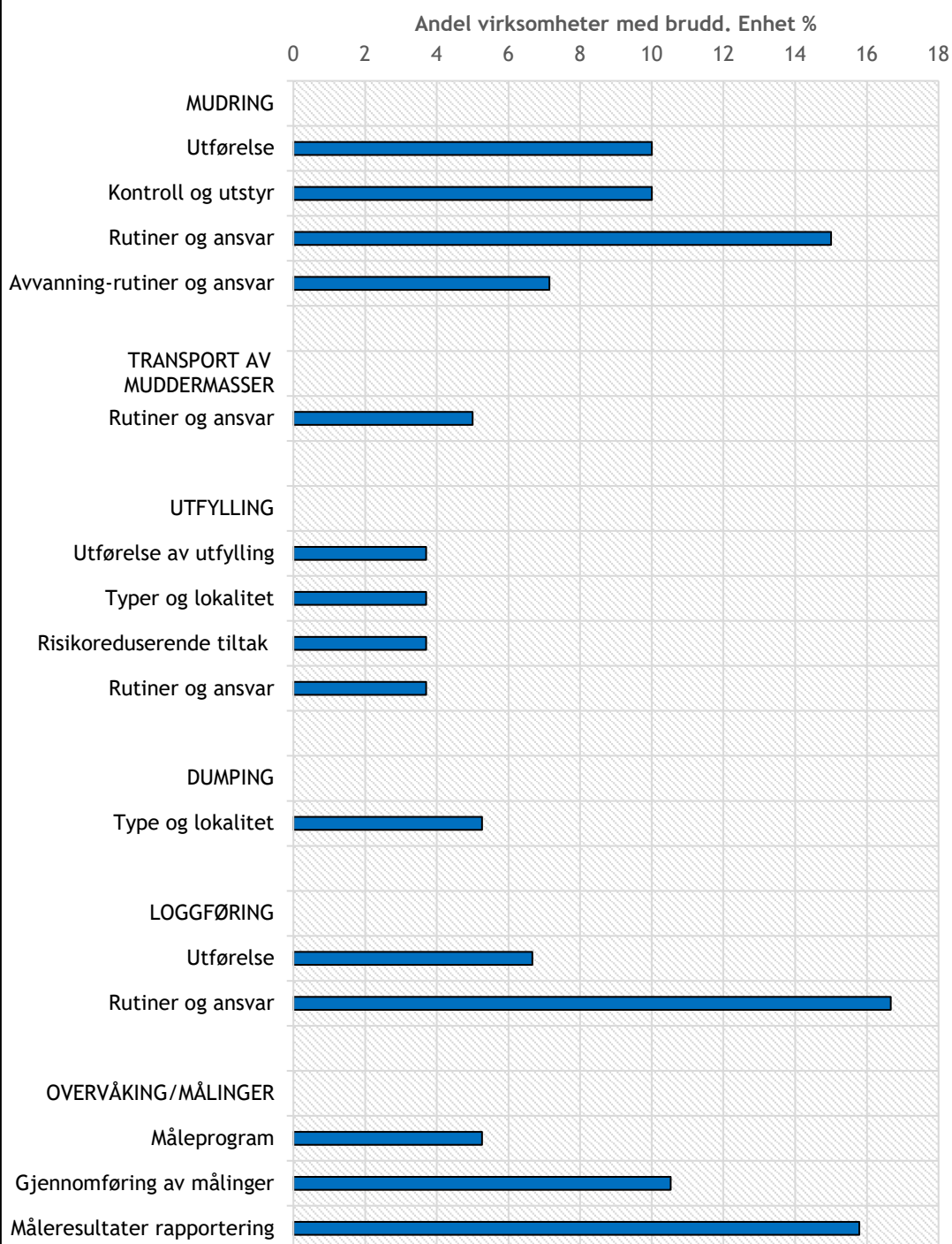


Figur 3

Oversikt over andelen brudd fordelt på kontrolltemaet internkontroll i tilsynsaksjonen

Aksjon MDU-prosjekter 2023

Fordeling av brudd på kontrolltemaer



Figur 4

Oversikt over andelen brudd fordelt på kontrolltemaene mudring, dumping og utfylling i tilsynsaksjonen

4. Vurdering av resultatene

Forrige tilsynsaksjon var i 2015. Den gang ble det kun gjennomført 15 tilsyn i 6 utvalgte fylker. Etter aksjonen i 2015 var det ønskelig med et høyere antall tilsyn, og lengden på aksjonen og antall fylker ble derfor økt.

Tilsynsaksjonen i 2023 inkluderte alle fylkene, og det ble gjennomført 33 tilsyn. Tilbakemeldinger fra statsforvalteren tyder på at antallet kunne vært enda høyere om aksjonen hadde gått fra august – juni istedenfor mars – oktober. Dette fordi det erfaringsmessig er flere prosjekter som pågår i vinterhalvåret. Dette bør vurderes ved en eventuell senere aksjon og når statsforvalteren planlegger egne tilsyn og aksjoner.

I aksjonen i 2015 skulle mellomstore og store tiltak prioriteres (over 500 m³ eller tiltaksområder på over 1000 m²). I aksjonen i 2023 ble også små tiltak kontrollert for å gi enda mer kunnskap.

Det var mange brudd på krav etter internkontrollforskriften om miljørisikovurderinger og skriftlige rutiner. Miljørisikovurderinger og rutiner er viktige for å få oversikt over hvilken miljøpåvirkning prosjektene har på omgivelsene, og hvilke rutiner som skal følges for å hindre forurensning.

Det ble også avdekket mange brudd på kontrolltemaet overvåking og målinger. Temaet omfatter måleprogram med beskrivelse av målingene, gjennomføring av målinger og hvordan måleresultatene er fulgt opp og rapportert internt og til statsforvalteren. Overvåking og målinger er viktig for å blant annet å dokumentere om prosjektene overholder utslippsgrensene i tillatelsene.

Det ble ikke avdekket brudd eller anmerkninger i beredskapen for å hindre forurensning fra hendelser i prosjektene. Det ble heller ikke avdekket brudd på håndteringen av avfall, dvs. leveringen av avfall til lovlig avfallsmottak eller deponering.

Resultatene fra tilsynene i 2023 ligner resultatene i aksjonen i 2015, og bekrefter det inntrykket man da fikk. Det er bekymringsfullt at det ble funnet mange avvik på miljørisikovurderinger og skriftlige rutiner. De aller fleste tiltakene som ble kontrollert i aksjonen, foregikk i strandsonen som allerede har svært stor belastning fra nedbygging. Manglende miljørisikovurderinger og rutiner kan medføre uakseptable utslipp i et allerede presset naturmiljø.

Resultatene fra tilsynsaksjonen er et godt utgangspunkt for videre oppfølging fra forurensningsmyndigheten.

5. Måloppnåelse

Målene med aksjonen var å kontrollere om tiltakshavere/entreprenører overholder de rammene og vilkårene som er gitt i tillatelsene, og bidra til å styrke og utvikle deres kunnskap og kompetanse om ytre miljø som påvirkes av slike tiltak.

Tilsynene i aksjonen gir en god oversikt over etterlevelse av regelverket, og har bidratt til å gjøre tiltakshavere og entreprenører mer oppmerksomme på regelverket og konsekvensene tiltakene har for ytre miljø.

6. Oppfølging av aksjonen

Eiere og driftsansvarlige for MDU-prosjektene plikter å rette bruddene som ble avdekket under aksjonen. Videre forventer vi at de bruker informasjonen og forventningene fra miljømyndighetene til å bedre kompetansen og sikre en god etterlevelse av regelverket.

Statsforvalteren vil følge opp at eierne og de driftsansvarlige retter brudd, veilede om regelverket og følge opp med nye tilsyn der det er aktuelt.

Vedlegg

Oversikt over prosjektene som ble kontrollert i tilsynsaksjonen i 2023

OSLO/VIKEN	VESTLAND
Drammenselva, Drammen – mudring, utfylling	Sotrasambandet anlegg Øygarden – mudring, utfylling
Verket Moss, Moss – mudring, utfylling	Simonsviken, Bergen – utfylling
INNLANDET	MØRE OG ROMSDAL
Hestnestunnelen, Stange – mudring, utfylling	Grandfjæra, Molde – utfylling
Tangenvika jernbanebru, Stange – mudring og utfylling	Nerlandsøybrua, Herøy – mudring, utfylling
Mjøsparken, Ringsaker – mudring, graving	Torjulvåg, Tinnvoll – utfylling
Tretten bru, Øyer – utfylling	
	TRØNDELAG
TELEMARK og VESTFOLD	Uthaug havn, Ørland – utfylling
Elgsjø, Notodden – utfylling	
Roro syd og nord, Porsgrunn – mudring, utfylling	NORDLAND
	Rosøy vest, Rødøyfjorden – utfylling
AGDER	Gunnarbåten, Hadsel – mudring, dumping
Vellvika, Lyngdal – utfylling	Ørnes fergekai, Meløy – mudring
Knaben, Kvinesdal – mudring, utfylling	
Eydehavn, Arendal – mudring	TROMS og FINNMARK
	Engenes, lbestad – mudring, dumping, utfylling
ROGALAND	Sandøra øst, Skjervøy – mudring, utfylling
Rogfast E02, Kvitsøy – mudring, utfylling	Veines, Hasvik – mudring, dumping/utfylling
Rogfast E03, Randaberg – utfylling	
Husøy, ny havn, Karmøy – mudring, utfylling	
Rogfast E04, Arsvågen, Bokn – utfylling	
Oliversbukt, Karmøy – mudring	
Sirevåg havn, Hå – mudring, utfylling	
Gjellestadvika, Eigersund – mudring, utfylling	
Vistnes Havn, Karmøy – utfylling	
Bøvågen avløpsledning, Karmøy – mudring	
Trovåg, Vindafjord – utfylling	

Miljødirektoratet

Telefon: 03400/73 58 05 00

E-post: post@miljodir.no

Nett: www.miljodirektoratet.no

Post: Postboks 5672 Torgarden, 7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim: Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo: Grensesvingen 7, 0661 Oslo

Miljødirektoratets hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.

Vi er underlagt Klima- og miljødepartementet og har mer enn 700 ansatte ved våre to kontorer i Trondheim og Oslo, og ved Statens naturoppsyn (SNO) sine mer enn 60 lokalkontor.

Våre viktigste funksjoner er å overvåke miljøtilstanden og formidle informasjon, være myndighetsutøver, styre og veilede regionalt og kommunalt nivå, samarbeide med berørte sektormyndigheter, være faglig rådgiver og bidra i internasjonalt miljøarbeid. sektormyndigheter, være faglig rådgiver og bidra i internasjonalt miljøarbeid.