



KONGELIG RESOLUSJON

Klima- og miljødepartementet
Statsråd: Tore O. Sandvik

Ref.nr.: 9/24b
Saksnr.: 24/1154
Dato: 29. november 2024

Klager over Klima- og miljødepartementets vedtak 23. februar 2024 om avgjørelse av søknad om endring av utslippstillatelse tas delvis til følge.

1. Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet ga 23. februar 2024 tillatelse til økt produksjon og utslipp ved Chemring Nobel (Chemring) sin fabrikk på Sætre i Hurum. Chemring produserer høyeksplosiver og energetiske materialer for forsvarsindustrien og spesialiserte kommersielle markeder. Fra tidligere har Chemring tillatelse til virksomhet etter forurensingsloven med produksjonsramme for kjemikaliene HMX (High Melting Explosive/ oktogen), RDX (Royal Demolition Explosive/Heksogen), NTO (Nitrotriazolone) og HNS (Heksanitrostilbene). Tillatelsen ble gitt etter at bedriften i oktober 2023 søkte om tillatelse etter forurensningsloven til økt produksjonsramme for NTO og HMX, fra hhv. 280 tonn og 400 tonn til 800 tonn. Med produksjonsøkningen ville også utslipp av nitrogen, kjemisk oksygenforbruk (KOF) og suspendert stoff til vann øke, og bedriften søkte om økte utslipps- og konsentrasjonsgrenser for de tre stoffene, blant annet en økning i utslippsgrensen for nitrogen fra 41 tonn/år til 200 tonn/år. Bedriftens søknad om økt produksjon var begrunnet i økt etterspørsel etter høyeksplosiver, og søknaden var understøttet av brev fra Forsvarsdepartementet der det fremgikk at det er vesentlig at produksjonskapasiteten i ammunisjonsindustrien økes raskest mulig i lys av en kritisk ammunisjonsforsyningssituasjon i Norge, EU og NATO.

Grunnet tungtveiende forsvarspolitiske hensyn ble myndigheten til å behandle søknaden løftet fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet. Saken ble oversendt fra Miljødirektoratet i november 2023, og direktoratet ga sin vurdering av søknaden i desember 2023. Departementet vurderte søknaden i tett dialog med Miljødirektoratet, Forsvarsdepartementet og bedriften. Søknaden fra Chemring ville normalt blitt sendt på høring, men forsvarspolitiske hensyn tilsa at det hastet med å få på plass produksjonsøkningen og dermed få ferdigbehandlet søknaden. Av den grunn benyttet departementet unntaksmuligheten i forurensningsforskriften § 36-9 og det ble ikke gjennomført offentlig høring eller gitt forhåndsvarsel til kommunen før vedtaket om endret utslippstillatelse ble fattet.

I departementets vedtak av 23. februar 2024 ble søknaden vurdert opp mot forurensningsforskriften, krav i industriutslippsdirektivet med tilhørende bindende utslippsgrenser (BAT-AEL), og krav i vannforskriften om miljøtilstand i vannforekomster. Av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser ble det vurdert som vesentlig at produksjonskapasiteten i ammunisjonsindustrien økes raskest mulig, og som en av få vestlige produsenter av de aktuelle eksplosivene er Chemring en sentral aktør. En økt produksjonskapasitet hos Chemring ble vurdert som vesentlig for ivaretagelsen av nasjonale sikkerhetsinteresser. Av den grunn ble det etter forurensningsforskriften § 41-4 og vannforskriften § 33a, jf. EØS avtalens art. 123, gitt midlertidig unntak fra krav i industriutslippsdirektivet og vanddirektivet, og søknaden om økt produksjon og økte utslipp ble innvilget. I tillatelsen ble det gitt unntak fra enkelte utslippsgrenser, men det må understrekes at tillatelsen fremdeles oppstiller en rekke vilkår om blant annet å redusere forurensningen så langt som mulig, og om proporsjonalitet som innebærer at redusert produksjon skal medføre tilsvarende reduksjon i utlippene. Tillatelsen gjelder frem til 1. januar 2028. Etter dette vil det være tillatelsen og utslippsgrensene vedtatt av Miljødirektoratet, samt eventuelle justeringer direktoratet vedtar i sin oppfølging av bedriftens tillatelse, som gjelder.

Kort tid etter tillatelsen ble gitt, opplyste bedriften om nye og lavere prognoser for produksjon og utslipp. Chemring opplyste da at produksjonen av NTO ventes å være på omtrent 400 tonn, og ikke 800 tonn som ble lagt til grunn for tillatelsen i februar, og dermed at det ikke vil bli nødvendig å øke nitrogenutlippene opp mot de volum som den nye tillatelsen la til grunn. Bedriftens prognoser i mars viste til maksimalt utslipp av nitrogen på 114 tonn/år, og de siste oppdaterte prognosene fra bedriften (november 2024) viser at utlippene maks vil bli 60-70 tonn de neste par årene, og forutsatt at nytt renseanlegg kommer på plass som planlagt, vil utlippene deretter kunne reduseres til 38 tonn fra og med 2028. Selv uten renseanlegget viser de oppdaterte prognosene at utlippene, som i tråd med produksjonsøkningen vil nå sin topp i 2027, ikke vil overstige 95 tonn nitrogen. På bakgrunn av justerte beregninger i produktspekteret, har bedriften også oppdatert sine prognoser for utslipp av for suspendert stoff og KOF.

Klima- og miljødepartementet har mottatt flere klager på vedtaket innen klagefristen. Dette gjelder Oslofjordens Friluftsråd (klage datert 12.03.2024), Besteforeldrenes Klimaaksjon (klage datert 12.03.2024), Asker kommune (klage datert 13.03.2024), Oslo kommune (klage datert 13.03.2024), Naturvernforbundet (klage datert 13.03.2024), Oslo Badstuforening (klage datert 14.03.2024), Sabima, Norges Jeger- og fiskerforbund, Norsk Friluftsliv og WWF (felles klage datert 15.03.2024), Akershus fylkeskommune (klage datert 15.03.2024), og Naturvernforbundets lokallag i Oslo og Akershus, og i Hurum og Røyken (felles klage datert 15.03.2024).

I brev 14. mars 2024 ba departementet om at Miljødirektoratet utarbeidet et forslag til endret tillatelse i lys av den nye informasjonen om planlagt produksjonsøkning og tilhørende utslipp. I brev 2. april 2024 ba departementet direktoratet også om å vurdere de innkomne klagene. I sin vurdering av 8. mai 2024 anbefaler direktoratet at tillatelsen endres med nye grenseverdier som gjenspeiler de nye opplysningene om produksjonsmengde; at tillatelsen stiller krav om nærmere

utredning av ulike renseløsninger og alternativer til utslipp; samt at bedriften bør øke frekvens og omfang av overvåking etter vannforskriften.

2. Klagernes anførsler

Flertallet av klagen viser forståelse for behovet for økt produksjon ved Chemring, men flere av klagerne uttrykker en forventning om at **tillatelsen endres i tråd med bedriftens nye prognoser**, og flere mener at **vilkårene i tillatelsen må skjerpes**. Det bes om at vilkårene som stilles bidrar til at samlet overgjødslingsbelastning på fjorden ikke øker som resultat av Chemrings produksjonsøkning. Flere av klagerne gir uttrykk for en forventning om at det stilles samme utslippskrav til Chemring som til annen industri, og at bedriften må rense sine utslipp ved bruk av beste tilgjengelige teknikk. Enkelte uttrykker også forventning om at Miljødirektoratet aktivt følger opp tillatelsen.

I flere av klagenes anførsler er det verken **alternative tiltak eller avbøtende tiltak** er tilstrekkelig utredet og vurdert. Det foreslås ulike alternativer til økte utslipp, blant annet nevnes det å frakte prosessvannet på skip for å slippe det ut lengre til havs, eller å frakte og slippe på prosessvannet til VEAS sitt avløpsrensaneanlegg i Asker kommune. Det anmodes også om at det må stilles vilkår om at Chemring må kompensere for sine utslipp ved å finansiere andre miljøtiltak for Oslofjorden, for eksempel ved å dekke biologiske anordninger som skjellanlegg for å rense næringsalter eller medvirke til bedre rensing av andre utslipp.

I klagen etterlyses det **tydeligere vurderinger av konsekvenser for miljøet** og avveining av miljøhensyn opp mot andre samfunnsinteresser. Blant annet klages det på at vurderingen etter naturmangfoldloven er mangelfull når vurderingen av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 ikke er synliggjort i vedtaket, og manglende forholdsmessighetsvurdering etter forurensningsloven § 11. Videre anføres det ulike **saksbehandlingsfeil** ved vedtaket, blant annet at det har vært manglende involvering av sakens berørte parter under behandling av søknaden, at konsekvensene av tillatelsen ikke er tilstrekkelig utredet, at vedtaket mangler konkret vurdering av utslippets effekt på Oslofjorden, og at vedtaket skulle vært fattet i tråd med utredningsinstruksen. Flere klager er positive til at det gjøres en ny vurdering av tillatelsen, men ønsker en offentlig høring av forslag til endret tillatelse.

Klagerne viser også til at tillatelsen til Chemring om økt produksjon og utslipp bidrar til å svekke motivasjonen i det videre arbeidet for Oslofjorden, og flere anmoder om at **staten må inn og bidra både administrativt og økonomisk**, både for å iverksette avbøtende tiltak på kort sikt og for å bidra til langsiktige tiltak, som for eksempel bidra til oppgradering av avløpsrensaneanleggene med utslipp til Oslofjorden.

Flere uttrykker støtte til klagen innsendt av Oslofjordens Friluftsråd (Nesodden kajakkklubb, Norges Jeger- og fiskerforbunds regionlag Oslo og Akershus, Sinsen Hageby Vel, Frognmarkas venner, Frogn Friluftforum, Forum for natur og friluftsliv i Buskerud og Østfold, Oslo Elveforum,

Bærum Elveforum, og Birdlife Norge, avd. Oslo og Akershus). Drammen kommune har i brev etter klagefristens utløp fremmet en del av anførslene som også er fremmet i andre klager.

3. Klima- og miljødepartementets vurderinger

I utgangspunktet er all forurensning forbudt, jf. forurensningsloven § 7, men i tråd med § 11 kan forurensningsmyndigheten likevel etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning. I tillatelsene kan det settes nærmere vilkår for å motvirke at forurensning medfører skader eller ulemper, herunder kan det settes vilkår om beskyttelses- og rensetiltak, og at tillatelsen bare skal gjelde for en viss tid, jf. § 16.

Vannforskriften § 4 oppstiller miljømål for overflatevann og legger til grunn at vannet skal beskyttes med sikte på å ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand i samsvar med klassifiseringen som fremgår av forskriftens vedlegg. I utgangspunktet kan det ikke gis en tillatelse etter forurensningsloven som vil medføre at miljømålene ikke nås eller tilstanden i den aktuelle vannforekomsten forringes.

Vannforskriften § 33a åpner imidlertid for å gjøre unntak dersom tiltaket kan unntas etter EØS-avtalens art. 123. Denne bestemmelsen viser til at EØS-avtalen ikke skal hindre en avtalepart i å treffe tiltak som blant annet angår produksjon som er uunnværlige for forsvarsformål eller som er vesentlig for ens sikkerhet ved alvorlig internasjonal spenning som innebærer en fare for krig.

Industriutslippsdirektivet (IED) er inntatt i forurensningsforskriften kapittel 36, og regulerer blant annet kjemisk industri slik som ved Chemring. Direktivet stiller generelle krav til industriutslipp. I tillegg er det vedtatt referansedokumenter som beskriver hva som er beste tilgjengelige teknikk for bransjen (BAT), og bindende utslippsgrenser (BAT-AEL).

I det følgende vurderer departementet klagerens ulike anførsler nærmere.

Anførsler om endrede utslippsgrenser og vilkår

Da departementet vurderte søknaden fra Chemring ble den vurdert opp mot krav i forurensningsforskriften og krav i industriutslippsdirektivet med tilhørende bindende utslippsgrenser (BAT-AEL). Bedriften har allerede flere renseløsninger for å redusere sitt prosessavløpsvann, men har ikke per i dag renseløsning for nitrogenutslipp. Bedriften er i gang med arbeidet for å få på plass en ny renseløsning, men denne kan ikke gjennomføres på kort sikt, og det ble vurdert som ikke mulig å oppnå disse utslippsgrensene på kort sikt. Bedriften jobber med nye tekniske løsninger for å kunne redusere utslippene sine, og tillatelsen som ble gitt vil gjelde frem til 2028 for å gi bedriften en realistisk mulighet til å få på plass nye rensetiltak. Deretter skal bedriften etterleve tillatelsen og utslippsgrensene som tidligere er gitt av Miljødirektoratet og eventuelle justeringer direktoratet vedtar i sin oppfølging av tillatelsen. I departementets vedtak er det understreket at det er en klar forventning om at disse

utslippsgrensene i tråd med BAT-AEL oppnås så raskt som mulig. Bedriften har selv opplyst at de parallelt med den planlagte produksjonsøkningen vil arbeide systematisk med løsninger for raskest mulig å kunne redusere utslippene.

I tillatelsen Chemring hadde før tillatelsen om produksjonsøkning ble gitt, har bedriften hatt krav til utslippsreducerende tiltak og en generell plikt til å redusere forurensning så langt det er mulig, selv om utslippene er innenfor fastsatte utslippsgrenser. I både den tidligere og den nye tillatelsen er det også en forutsetning om proporsjonalitet mellom produksjon og forurensning som innebærer at redusert produksjon skal medføre tilsvarende reduksjon i utslippene, og dermed at bedriften ikke kan slippe ut maksimalt med mindre det er maksimal produksjon. Tillatelsen er basert på en trinnvis produksjonsøkning, hvor maksimalt produksjonsnivå og dermed utslipp opp mot maksimalnivået ikke vil være aktuelt før i 2027. Vilkårene om å redusere utslipp og vilkåret om proporsjonalitet vil ligge til grunn også i en endret tillatelse, og vil gi en god innramming.

Vedtaket om endret tillatelse av 23. februar la til grunn at en tilstrekkelig produksjonsøkning ved Chemring forutsatte økte utslipp i den størrelsesorden som var oppgitt i søknaden. I bedriftens nye opplysninger fra mars fremgår det at de vil produsere 400 tonn NTO årlig, og ikke 800 tonn slik det tidligere var opplyst. Det legges til grunn at mengden nitrogenutslipp vil være proporsjonal med produksjonsmengde, og Chemrings nye prognoser viser en gradvis økning i nitrogenutslipp frem mot 2027, da nytt renseanlegg etter planen skal være på plass. Med redusert produksjonsmengde er det også oppnåelig med lavere nitrogenutslipp på kort sikt. De siste prognosene fra bedriften viser at utslippene av nitrogen vil være på 60–70 tonn de neste par årene, og selv uten ny renseløsning vil utslippet nå sitt høyeste på 95 tonn i 2027. Når ny renseløsning etter planen er på plass, ventes det at utslippene vil gå ned til 38 tonn/år fra 2028.

Departementet er enig med klagerne og Miljødirektoratets anbefaling om at tillatelsen til økt produksjon og utslipp bør nedjusteres i tråd med de siste oppdaterte prognosene. Departementet foreslår at grenseverdiene for utslipp til vann nedjusteres fra 200 til 95 tonn nitrogen årlig, fra 120 til 118 tonn kjemisk oksygenforbruk (KOF) årlig, og økes fra 15 til 30 tonn årlig suspendert stoff:

Stoff	Mengdegrense (tonn/ år)		Mengdegrense (tonn/ uke)		Konsentrasjonsgrense (mg/l) Midlingstid: år		Konsentrasjonsgrense (mg/l) Midlingstid: uke	
	Gjeldende krav	Ny grense	Gjeldende krav	Ny grense	Gjeldende krav	Ny grense	Gjeldende krav	Ny grense
Nitrogen	200	95	7,3	4,4	1100	518	1900	1131
KOF	120	118	4,4	4,3	660	645	1150	1123
SS	15	30	0,6	1,2	85	166	150	293

Flere av klagerne gir uttrykk for en forventning om at det stilles samme utslippskrav til Chemring som til annen industri, og at bedriften må rense sine utslipp ved bruk av beste tilgjengelige

teknikk. Enhver tillatelse etter forurensningsloven har som utgangspunkt at forurensning skal begrenses så langt det er mulig og at beste tilgjengelige teknikker skal anvendes. Dette er også lagt til grunn i tillatelsen til Chemring. Bedriften omfattes av industriutslippsdirektivet og skal i utgangspunktet etterleve direktivet med bruk av beste tilgjengelige teknikk og tilhørende fastsatte utslippsgrenser, BAT-AEL. Bedriften har i dag flere renseløsninger for å redusere sitt prosessavløpsvann, men har per nå ingen renseløsning for nitrogenutslipp. Imidlertid planlegges det for at nytt renseanlegg er på plass i løpet av 2027 og som vil redusere nitrogenutslippene. Per i dag finnes det ikke tekniske løsninger som kan bringe utslippene under grensene BAT-AEL på kort sikt. For å likevel kunne åpne for den nødvendige produksjonsøkningen, gir derfor tillatelsen tidsavgrenset unntak fra kravene i forurensningsforskriften § 36 og industriutslippsdirektivet, jf. forurensningsforskriften § 41-4 og fra vanndirektivet, jf. vannforskriften § 33a. Dette innebærer et midlertidig unntak fra BAT-AEL, men tillatelsen stiller også krav om at Chemring senest fra 1. januar 2028 må etterleve grensene tilknyttet relevant BAT. Det følger av tillatelsen at Chemring skal redusere utslippene så langt det lar seg gjøre også før 2028. Departementet foreslår at også de endrede grenseverdiene i ny tillatelse skal gjelde frem til 1. januar 2028 slik at bedriften har en realistisk mulighet til å få på plass nye renseløsninger. Deretter skal utslippsgrenser og konsentrasjonsgrenser være i tråd med beste tilgjengelige teknikker under industriutslippsdirektivet.

Tillatelsen vil følges opp av Miljødirektoratet. Vedtaket stiller krav om årlig rapportering, og fastslår at Miljødirektoratet på bakgrunn av rapporteringen kan stramme inn utslippsgrensene, også før 2028, og departementet foreslår at dette vilkåret videreføres. I tillatelsen er det også stilt vilkår om at bedriften gjennomfører målinger av utslipp til vann og overvåker hvordan bedriftens utslipp påvirker vannforekomsten, og årlig rapporterer om utslipp og overvåking til Miljødirektoratet. Rapporteringen vil gi Miljødirektoratet grunnlag for eventuelle endringer i tillatelsen. Videre kan overvåkingen bidra til å fange opp eventuell miljøpåvirkning av det økte utslippet, og på bakgrunn av eventuell økt miljøpåvirkning kan det være aktuelt å endre overvåkingskravet i tillatelsen slik at det overvåkes hyppigere. Departementet foreslår at vilkåret om overvåking justeres noe slik at det stilles tydeligere krav om at bedriften på bakgrunn av økt miljøpåvirkning, vurderer å øke frekvens og omfang av overvåkingen etter vannforskriften sammenlignet med det som fremgår av Miljødirektoratets vedtak om overvåking av 7. mars 2023.

Departementet anbefaler å videreføre vilkårene i dagens tillatelse, også vilkårene om at forurensning skal begrenses så langt det er mulig, og at reduksjon i produksjonsnivå skal medføre tilsvarende reduksjon i utslipp. Departementet har også vurdert klagenes anførsler om strengere vilkår enn de som stilles i dagens tillatelse, og foreslår noen endringer.

Departementet foreslår et tillegg i vilkåret om utredninger av utslipp til vann. Det følger av vedtaket fra februar at Chemring årlig skal rapportere om status for utslipp og utslippsreducerende tiltak, og at rapporteringen skal omfatte en vurdering av mulig reduksjon i utslipp av suspendert stoff, KOF og nitrogen. Departementet anbefaler at det stilles et krav i tillatelsen om at Chemring skal utrede ulike renseløsninger og alternativer til utslipp nærmere, herunder vurdere mobilt renseanlegg, eller påslipp/levering av prosessvann til et annet renseanlegg. I tillegg foreslås det at

det i tillatelsen tas tydelig forbehold om at tillatelsen kan endres på bakgrunn av konklusjoner i utredningen om renseløsninger og alternativer til utslipp.

Departementet er av den oppfatning at lavere produksjonsrammer og utslippsgrenser og videreføring av dagens vilkår gir et godt utgangspunkt for produksjonsøkning, men som fortsatt hensyntar miljøet. Med de foreslåtte justeringene og tilleggsvilkårene mener departementet at tillatelsen vil sette tilstrekkelig strenge rammer for Chemrings produksjon.

Anførsler om alternative og avbøtende tiltak

Flere klagere etterlyser alternative driftsmetoder eller alternative tiltak som kan bidra til at utslippene fra Chemring ikke øker i like stor grad.

Dersom Chemrings prosessvann fraktes på skip og slippes ut lengre til havs, vil det være snakk om dumping etter forurensingsloven § 22-2 bokstav e. Slik dumping er forbudt etter forurensningsforskriften § 22-4, men kan tillates dersom et av alternativene i bestemmelsen er oppfylt. Alternativet i § 22-4 bokstav e viser til at dumping kan tillates «i helt spesielle situasjoner». Da bestemmelsen gjennomfører OSPAR-konvensjonen, må den også tolkes i lys av konvensjonen, der den tilsvarende bestemmelse viser til «in an emergency». Dette er et snevert unntak. Ordlyden tilsier at det må være en svært presserende grunn for at unntaket skal komme til anvendelse, for eksempel ved fare for liv eller helse. Etter departementets vurdering kan situasjonen med Chemring vanskelig forstås som «en helt spesiell situasjon» i tråd med forurensningsforskriften § 22-4 bokstav e, og dermed vil slik dumping av Chemrings prosessvann lengre til havs være forbudt.

Videre har Miljødirektoratet hatt kontakt med VEAS avløpsrensaneanlegg om mulighetene for å motta prosessvann fra Chemring. Rensaneanlegget er ikke designet for å rense prosessvann fra kjemisk industri, og per nå er det ikke grunnlag for håndtering av Chemrings prosessvann ved VEAS. Departementet mener dermed det ikke bør stilles vilkår om slik påkobling, men at det som omtalt ovenfor, bør stilles krav om at Chemring utreder ulike renseløsninger og alternativer til utslipp nærmere.

Departementet vurderer at det ikke er aktuelt å pålegge Chemring for eksempel å gi økonomisk støtte oppgradering av kommunale avløpsrensaneanlegg. Dette er rens tiltak som andre aktører allerede er pålagt i sine tillatelser etter forurensningsloven, og som kommunene, i tråd med forurenser betaler-prinsippet, selv er ansvarlige for å få på plass. I Naturvernforbundets klage er det trukket frem forslag om bruk av skjellanlegg, men departementet vurderer at bruk av skjellanlegg ikke er et aktuelt tiltak. Departementet vurderer at vilkåret om at bedriften kontinuerlig skal arbeide med å begrense sine egne utslipp så mye som mulig, er det mest hensiktsmessige og gjennomførbare tiltaket med størst og umiddelbar effekt for å begrense Chemrings utslipp til Oslofjorden.

Anførsler om mangelfull saksbehandling og utilstrekkelige vurderinger

Flere av klagerne trekker frem svakheter ved saksbehandlingen og vurderingene slik de fremgår av vedtaket. Søknaden fra Chemring ville normalt blitt varslet om til berørte kommuner og sendt på høring i tråd med forurensningsloven §§ 36-7 og 36-8, og flere klagere anfører at det er en feil at de ikke ble informert om søknaden og at saken ikke ble sendt på høring. Som nevnt innledningsvis hastet det med å få på plass produksjonsøkningen og dermed få ferdigbehandlet søknaden, og dermed benyttet departementet hjemmelen i forurensningsforskriften § 36-9 og gjorde unntak fra disse bestemmelsene i denne saken.

Flere av klagerne har etterlyst tydeligere vurderinger av miljøkonsekvensene. Selv om vedtaksteksten muligens er noe kort, bygger departementets vedtak fra februar på en bred vurdering av miljøkonsekvensene, også konkret for tilstanden i Oslofjorden. Basert på Miljødirektoratets vurdering, er det i departementets vedtak lagt til grunn at Chemrings økte utslipp kunne bidra til å endre tilstand for nitrogen i vannforekomsten fra god til moderat. I vedtaket vises det til at økte utslipp av nitrogen, kjemisk oksygenforbruk (KOF) og suspendert stoff kan bidra til å forringe den økologiske tilstanden i Oslofjorden og at utslippene ikke er forenlige med vannforskriftens miljømål. Prosessavløpsvannet fra Chemring inneholder stoffer med lav evne til å hope seg opp i næringskjeden og er lite fettløselige, og som ikke vil påvises i biota eller sediment. Det er imidlertid kjent at sprengstoffrestene kan ha toksisk effekt for resipienten. Som vanlig med utslipp fra industri, vil det være en større miljøpåvirkning fra utslippet ved selve utslippspunktet. Det forventes en viss grad av umiddelbar påvirkning av området rundt utslippspunktet. Utslippet vil deretter fortynnes i vannmassene.

Miljødirektoratet vurderer at utslippet fra Chemring sannsynligvis vil medføre negative miljøeffekter i Oslofjorden. Økt tilførsel av nitrogen vil i første omgang medføre økt vekst av planktonalger i de frie vannmassene og fremme veksten av trådformede alger, såkalt lurv, som bidrar til å redusere kvaliteten på sukkertareskog og ålegrasenger. Sukkertareskog og ålegrasenger er viktige oppvekstområder for fisk og annet marint liv. Når disse algene dør og brytes ned, vil de forbruke oksygen i bunnområder som igjen kan medføre en stor negativ effekt på bunnfaunaen. I tillegg til nitrogen vil økt utslipp av kjemisk oksygenforbruk (KOF) kunne bidra negativt til oksygennivåene i deler av fjorden ved økt forbruk av oksygen. Videre vil økt utslipp av suspendert stoff bidra ytterligere til nedslamming av tang- og tare samt ålegress. Imidlertid tilsier de nye prognosene at utslippet vil være vesentlig mindre enn tidligere antatt, og dermed vil også påvirkningen reduseres.

Det følger av naturmangfoldloven § 7 at lovens prinsipper i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet og at vurderingen skal fremgå av beslutningen. Flere etterlyser en slik vurdering i departementets vedtak 23. februar. Departementet ser at vedtaket eksplisitt burde vist til disse bestemmelsene i naturmangfoldloven, men mener at det fremgår av vurderingene i vedtaket at prinsippene i §§ 8 til 12 i praksis er lagt til grunn. Vedtaket beskriver dagens tilstand i Oslofjorden, resultater fra Chemrings tidligere overvåkning av virksomhetens påvirkning på Oslofjorden og hvordan det ventes at økte utslipp fra Chemring vil påvirke Oslofjorden. Dette bygger på kunnskap i tråd med § 8, og departementet mener det i

vedtaket er lagt til grunn et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om både miljøtilstand og konsekvensene av utslippene. Produksjonsøkning og utslipp er i tråd med § 10 vurdert i lys av den samlede belastningen som økosystemet i Oslofjorden vil bli utsatt for, og blant annet tillatelsens krav om rensing og utslippsgrenser ivaretar naturmangfoldloven §§ 11 og 12 om tiltak for å begrense skader på naturmangfoldet. Videre vurderer departementet at kunnskapsgrunnlaget om utslippenes virkninger er tilstrekkelig, og at tillatelsens rammer ivaretar hensynet til føre-var-prinsippet slik det fremgår av § 9.

Videre følger det av forurensningsloven § 11 at når forurensningsmyndigheten vurderer en tillatelse, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulempene opp mot fordelene ved tiltaket. I vedtaket er det inntatt vurdering av både utslippene, muligheten for å oppnå grenseverdiene i BAT, og forringelse av Oslofjordens miljøtilstand, sett opp mot Chemrings betydning for å svare på behovet for økt ammunisjonsproduksjon. Som det fremgår ovenfor ble søknaden vurdert opp mot forurensningsforskriften, krav i industriutslippsdirektivet og vannforskriften og krav i vanndirektivet. Tillatelsen vil innebære utslipp som i utgangspunktet bryter med enkelte krav, noe som også er tydelig omtalt i departementets vedtak. Men regelverket åpner også for å gjøre unntak, og med de helt spesielle forsvars- og sikkerhetspolitiske hensynene som gjorde seg gjeldende i denne saken ble det med hjemmel i forurensningsforskriften § 41-4 og vannforskriften § 33a, jf. EØS avtalens art. 123 gitt unntak fra disse kravene. Departementet mener det er gjort tilstrekkelige vurderinger etter forurensningsloven før tillatelsen ble gitt. Unntaket fra utslippsgrensene som tillatelsen innebærer er midlertidige. I tråd med forurenser betaler-prinsippet, legger tillatelsen til grunn at Chemring jobber videre for å så raskt som mulig få på plass ytterligere renseløsninger.

Departementet vurderer at anførselene om mangelfull vurdering av utredningsinstruksen ikke er relevante i denne saken. Utredningsinstruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak, og er dermed ikke relevant for forvaltningens saksbehandling av enkeltvedtak om en tillatelse til et privat rettssubjekt, slik som Chemring.

Anførsler om at staten må bidra

Flere klagere mener tillatelsen til Chemring bidrar til å svekke motivasjonen i arbeidet for Oslofjorden, og anmoder om at staten må inn og bidra. Departementet er enig i at utslippene er miljømessig uheldige. At søknaden om økt produksjon og økte utslipp ble innvilget, er i departementets vedtak særlig begrunnet med henvisning til forsvarshensyn, den pågående krigen i Ukraina, og sikkerhetssituasjonen i Europa. Av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser ble det vurdert som vesentlig at produksjonskapasiteten i ammunisjonsindustrien økes raskest mulig, og som en av få vestlige produsenter av de aktuelle eksplosivene er Chemring en sentral aktør. Innstrammingene som foreslås i tillatelsen nå vil gi best mulig ramme for produksjonen, med hensyn til både miljø og forsvarsevne.

Departementet vil også nevne at det fra statens side allerede gjøres en innsats for Oslofjorden. Samtidig må det understrekes at norsk miljøpolitikk bygger på prinsippet om at forurenser betaler, og dette utgangspunktet gjelder også for arbeidet med Oslofjorden.

Departementets oppsummering

Departementet er enig med klagerne og Miljødirektoratets anbefaling om at tillatelsen til økt produksjon og utslipp bør nedjusteres i tråd med de siste oppdaterte prognosene. Som det fremgår ovenfor, er det etter departementets vurdering grunnlag for å gjøre endringer i tillatelsen når det gjelder utslippsgrenser og vilkår. For øvrig kan ikke departementet se at det er grunnlag for å ta til følge anførselene om alternative og avbøtende tiltak, mangelfull saksbehandling og utilstrekkelige vurderinger eller om at staten må bidra.

Departementet foreslår at tillatelsen til Chemring skjerpes, blant annet med strengere utslippsgrenser for nitrogen som er mer enn halvert sammenlignet med departementets vedtak i februar. Videre foreslår departementet at tillatelsen stiller nærmere krav om utredning av ulike renseløsninger og alternativer til utslipp, og at Chemring skal øke frekvens og omfang av overvåkingen etter vannforskriften. Utslipp opp mot utslippsgrensen vil ikke være aktuelt før produksjonen når sin topp i 2027 slik at det er proporsjonalitet mellom produksjon og forurensning, og departementet understreker at det forutsettes at bedriften reduserer sine utslipp så langt det er mulig.

Klima- og miljødepartementet anbefaler at klagen tas delvis til følge ved at Chemring gis en endret tillatelse til utvidet produksjon ved sin virksomhet på Sætre i Hurum, med endring av utslippsgrensene og enkelte vilkår slik de er beskrevet ovenfor. Som det fremgår av vedtaket 23. februar 2024, skal Miljødirektoratet følge opp tillatelsen. Miljødirektoratet vil sende Chemring et oppdatert tillatelsesdokument med nye utslippsgrenser og vilkår. Departementet presiserer at Miljødirektoratets oppfølging også innebærer at Miljødirektoratet har myndighet til å endre tillatelsen og vilkårene.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r:

1. Klager fra Oslofjordens Friluftsråd, Besteforeldrenes Klimaaksjon, Asker kommune, Oslo kommune, Naturvernforbundet, Oslo Badstuforening, Sabima, Norges Jeger- og fiskerforbund, Norsk Friluftsliv og WWF, Akershus fylkeskommune, og Naturvernforbundets lokallag i Oslo og Akershus, og i Hurum og Røyken over Klima- og miljødepartementets vedtak 23. februar 2024 om avgjørelse av søknad om endring av utslippstillatelse tas delvis til følge. Endringene i tillatelsen fastsettes i samsvar med vedlegg til resolusjonen.
2. Miljødirektoratets myndighet til å endre tillatelsen og vilkårene omfatter også endringene under punkt 1.