

Wikborg, Rein & Co Advokatfirma M.N.A.
Postboks 1513 Vika
0117 OSLO

Deres ref
526711-002

Vår ref
14/917

Dato
11.07.2014

Begjæring om omgjøring av enkelte vilkår i tillatelse til omlasting i Korsfjorden i Sør-Varanger kommune

Klima- og miljødepartementet har etter en helhetlig vurdering kommet til at det er grunnlag for å omgjøre vilkåret knyttet til omlastingsoperasjoner ved is i fjorden slik det fremgår av dette vedtaket. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å omgjøre øvrige vilkår i tillatelsen.

1. Bakgrunn

Norterminal Floating Storage AS (heretter Norterminal) søkte gjennom sin advokat, Wikborg Rein & Co. DA, Miljødirektoratet ved brev 10. mars 2014 om omgjøring av to av vilkårene i tillatelse til omlasting av petroleumsprodukter i Bøkfjorden/Korsfjorden. Tillatelsen ble opprinnelig gitt til Ship Cargo Kirkenes AS 13. oktober 2009. Miljødirektoratet besluttet ved brev av 6. juni 2014 å ikke ta begjæringen til følge, og denne avgjørelsen ble påklaget av Norterminal 11. juni 2014. Klagen ble avvist av Miljødirektoratet 18. juni 2014 med henvisning til at en avgjørelse om å ikke omgjøre vilkår i en eksisterende tillatelse ikke kan påklages. Norterminal sendte samme dag en begjæring om omgjøring av vilkårene i tillatelsen til Klima- og miljødepartementet.

Vilkårene i tillatelsen fra 2009 som Norterminal ønsker omgjort, gjelder i korthet et krav om at beredskapen mot akutt forurensing også skal gjelde i inn-/utseilingen til omlastingsposisjonen og et krav knyttet til omlastingsoperasjoner ved is i fjorden. Norterminal hevder at disse vilkårene vil hindre oppstart av virksomheten.

2. Departementets vurdering

Rettslig grunnlag for omgjøring

Adgangen til omgjøring av en tillatelse etter forurensningsloven fremgår av lovens § 18, og det er første ledd nr. 3 til 6 som vil kunne være aktuelle i denne saken. Det følger av disse bestemmelsene at forurensningsmyndigheten kan oppheve eller endre vilkår i tillatelsen dersom ”vilkårene i tillatelsen er unødvendige for å motvirke forurensninger”, ”de fordeler forurensere eller andre får av at vilkår blir lempet på eller opphevet, er vesentlig større enn de skader eller ulemper det vil føre til for miljøet”, eller ”det for øvrig følger av ellers gjeldende omgjøringsregler.” Ved avgjørelsen skal det etter fjerde ledd tas hensyn til ”kostnadene en endring eller omgjøring vil påføre forurensere og de fordeler og ulemper endring eller omgjøring for øvrig vil medføre.” Med ellers gjeldende omgjøringsregler siktes det til reglene om omgjøring i forvaltningsloven § 35 og alminnelige ulovfestede omgjøringsregler.

Kravet til beredskap

Norteminal begrunner i korthet begjæringen om omgjøring av at beredskapen også omfatter inn-/utseilingen med at det ikke er hjemmel i forurensningsloven til å stille et slikt krav, og at kravet innebærer en urimelig tyngende utvidelse av selskapets ansvar. Selskapet anfører at dette blant annet medfører problemer med å få forsikret omlastingsaktiviteten.

Når det gjelder den juridiske forankringen av vilkåret knyttet til beredskap, slutter departementet seg til Miljødirektoratets vurdering av at de beredskapskrav som er stilt i denne saken kan stilles som vilkår i medhold av forurensningsloven § 11, jf. § 16. For en nærmere redegjørelse om det juridiske grunnlaget, vises det til Miljødirektoratets brev av 6. juni 2014. Når det gjelder hvor tyngende kravet er i denne saken, ser departementet grunn til å gi en nærmere presisering av hva kravet om at beredskap også skal omhandle inn-/utseilingen i praksis vil innebære for selskapet.

Utgangspunktet for å stille beredskapskrav er at virksomheten vil medføre en tilleggsrisiko for sårbare miljøverdier i Bøkfjorden/Korsfjorden. I tillegg til at fjordsystemet er en nasjonal laksefjord, er det også et rikt fugleliv i Bøkfjorden/Korsfjorden med overvintring av en rekke arter. Stellerand er den mest sjeldne dykkand i verden, og opptil 10 prosent av verdensbestanden overvintrer i fjorden. Området er også myteområde for norske og russiske bestander av ærfugl, praktærfugl og andre havdykkender. Selv om den økte miljørisikoen ved Norterminals virksomhet i hovedsak er knyttet til selve omlastingsoperasjonen, kan det også legges til grunn at den økte miljørisikoen i inn- og utseilingen i fjorden er direkte knyttet til Norterminals virksomhet. Uten omlasting ville det heller ikke være økt tankskipstrafikk i fjorden. Etter departementets vurdering er det derfor som et utgangspunkt ikke urimelig at Norteminal pålegges et visst ansvar knyttet til beredskap mot akutt forurensning også for inn- og utseilingen til omlastingsposisjonen.

Beredskapskravene følger av kap. 7 i tillatelsen. Punkt 7.1 stiller krav om å gjennomføre en miljørisikoanalyse. At vilkåret også omfatter inn- og utseilingen, innebærer at

miljørisikoanalysen skal være en helhetlig analyse av den samlede miljørisikoen knyttet til virksomheten. Det foreligger allerede slike utredninger som også omfatter inn-/utseilingen ("Risiko- og beredskapsanalyse av omlasting av kondensat i Bøkfjorden" (Det Norske Veritas 2005), som det vises til i "Konsekvensutredning for omlasting i Bøkfjorden og Korsfjorden" (Norconsult 2007)). Departementet legger til grunn at kravet i praksis innebærer at Norterminal må oppdatere disse rapportene også for inn-/utseilingen med hensyn til at virksomheten nå vil utvides og blant annet omfatte andre oljeprodukter. Eventuell ny kunnskap om miljøverdier må også inngå i analysen.

Tillatelsens punkt 7.2 omhandler krav om forebyggende tiltak. For inn-/utseilingen vil imidlertid dette kravet i praksis være begrenset til at selskapet må beskrive de forebyggende tiltakene, som er fastsatt i medhold av annet lovverk, og som medvirker til å redusere miljørisikoen. I første rekke vil dette omfatte Kystverkets krav i medhold av havne- og farvannsloven for å sikre seilingen i farleden, slik som krav til bruk av eskortefartøy. Grunnen til at selskapet skal ha oversikt over alle forebyggende tiltak, er at dette danner grunnlaget for beredskapsanalysen.

Tillatelsens punkt 7.3 omhandler krav om etablering av beredskap/beredskapsanalyse. På bakgrunn av miljørisikoanalysen og de iverksatte risikoreduserende tiltakene, skal bedriften utarbeide en analyse som skal beskrive og vurdere en nødvendig beredskap. Beredskapen skal dokumenteres i en beredskapsplan. Den viktigste årsaken til at dette også skal omfatte inn-/utseilingen, er at selskapet skal ha en oversikt og klarhet i hvordan beredskapen vil fungere ved akutt forurensning. Norterminal opplyser at den beredskapen som selskapet har etablert for å oppfylle beredskapskravene for omlastingsaktiviteten i Sarnesfjorden vil overflyttes til Bøkfjorden/Korsfjorden ved oppstart av aktiviteten der. Dette omfatter betydelige beredskapsressurser i form av oljelenser, opptakere, fartøy og trenet personell. Etter departementets forståelse innebærer kravet at beredskapsplanen skal beskrive hvordan dette utstyret kan komme til anvendelse også ved akutt forurensning i inn-/utseilingen, og hvordan selskapet vil samhandle og samarbeide med eksterne parter ved en nødvendig aksjon. Dette vil blant annet innebære samarbeid med det interkommunale utvalget for akutt forurensning (IUA) og Kystverket. At dette skal ligge inne i Norterminals beredskapsplan, innebærer på ingen måte at Norterminal for eksempel overføres det ansvaret som påligger skipene for eventuell forurensning i forbindelse inn- og utseilingen i fjorden i henhold til forurensningsloven § 7.

Departementet kan på dette grunnlag ikke se at tillatelsens vilkår om miljørisikoanalyse, forebyggende tiltak og beredskap/beredskapsanalyse også omfatter inn-/utseilingen er urimelig tyngende for virksomheten. Etter en helhetlig vurdering kan vi dermed heller ikke se at det er grunnlag for å omgjøre disse vilkårene i henhold til forurensningsloven § 18.

Omlastingsoperasjon ved is i fjorden

Norterminal begjærer omgjøring av kravet om at "det ikke skal gjennomføres omlastingsoperasjoner når det er fast eller oppbrudt is, issørpe, drivende isflak eller andre former for is på sjøen innenfor en avstand på 1 km fra omlastingsstedet". Selskapet mener dette vilkåret er urimelig tyngende blant annet fordi det skaper for liten forutsigbarhet for

virksomheten og medfører at forutsetningen om at virksomheten skal være helårig ikke kan realiseres.

Departementet vil understreke at omlastingsoperasjonene må skje under betryggende forhold for å redusere faren for akutt forurensning. Is vil kunne begrense oljevernutstyrets effektivitet betydelig, og det er derfor nødvendig å begrense aktiviteten ved is i fjorden for å sikre en effektiv oljevernberedskap. Etter departementets vurdering kan imidlertid disse hensynene ivaretas selv om selskapet gis en adgang til selv å vurdere når en omlastingsoperasjon ikke kan igangsettes eller må avbrytes fordi den ikke lenger vil være forsvarlig grunnet slike forhold. Etter en helhetlig vurdering har departementet kommet til at begjæringen om omgjøring på dette punktet tas til følge og at vilkåret bør endres. Punkt 7.2 andre avsnitt i tillatelsen skal dermed lyde:

”Inn- utseiling, ankring, fortøyning og overføring av last skal skje under betryggende vær- bølge- strøm- og lysforhold. Det skal ikke gjennomføres omlastingsoperasjoner når det er fast eller oppbrudt is, issørpe, drivende isflak eller andre former for is på sjøen innenfor en avstand på 1 km fra omlastingsstedet dersom dette kan øke faren for forurensning eller påvirke en eventuell forurensningsaksjon negativt. Det skal etableres prosedyrer for forutsigbare nødssituasjoner herunder umiddelbare stopp av lastoverføring, umiddelbar avgang av et av skipene og lignende. Bedriften skal utrede og fastsette relevante avbruddskriterier under normal drift og i en uhellsituasjon for de ulike faser av omlastingssituasjonen. Operasjonen skal avbrytes og eventuelle slanger mellom skipene frakobles når ett av avbruddskriteriene er oppfylt.”

Departementet ber Miljødirektoratet endre den gjeldende tillatelsen i tråd med dette.

3. Konklusjon

Klima- og miljødepartementet omgjør et av vilkårene i tillatelsen av 13.oktober 2009 i medhold av forurensningsloven § 18 første ledd nr. 5.

Med hilsen

Per W. Schive (e.f.)
avdelingsdirektør

Anja Elisenberg
rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi til:

Norterminal AS
Samferdselsdepartementet
Miljødirektoratet