

Det kongelige norske miljøverndepartement
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Statens forurensningstilsyn
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
E-post: postmottak@sft.no
Internett: www.sft.no

Dato: 19.03.2007
Vår ref.: 2002/831 800
Deres ref.:
Saksbehandler: Lars Drolshammer, telefon: 33034822

Omlasting av russisk kondensat i Bøkfjorden/Korsfjorden - oversendelse av klage på avslag

SFT har avslått Kirkenes Transit søknad om tillatelse til omlasting av russisk kondensat i Bøkfjorden/Korsfjorden i Sør-Varanger kommune. Vedtaket er påklaget av Kirkenes Transit og Sør-Varanger kommune. SFT finner ikke at klagen gir grunnlag for å endre vedtaket, og klagen oversendes derfor til Miljøverndepartementet til behandling.

Vi viser til vårt vedtak av 05.12.06 vedrørende avslag på Kirkenes Transits søknad om tillatelse til skip-til-skip omlasting av russisk gasskondensat i Bøkfjorden /Korsfjorden i Sør-Varanger kommune. Vedtaket er påklaget av Sør-Varanger kommune i brev av 15.12.06 og av Kirkenes Transit i brev av 20.12.06.

Bakgrunn

Kirkenes Transit søkte i brev av 30.06.06 om midlertidig utslippstillatelse for skip-til-skip omlasting i Bøkfjorden/Korsfjorden. SFT avsto søknaden 05.12.06. I vurderingen av den omsøkte virksomheten, har SFT lagt særlig vekt på den risiko tiltaket medfører for den nasjonale laksefjorden Neidenfjorden-Bøkfjorden. Sårbarhet for sjøfugl, mangel på utprøvde og operative beredskapsmetoder for isfylte farvann, kulde og mørke samt manglende kunnskaper om naturtilstanden og miljøets sårbarhet for gasskondensat er også sentrale argumenter for avslaget.

Klagernes anførsler

Sør-Varanger kommune mener at Stortingets vedtak om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder ikke utelukker petroleumsrelatert næringsvirksomhet eller tankfart, med mindre SFT kan godtgjøre/sannsynliggjøre en risiko for alvorlig forurensning. Kommunen anfører at SFT ikke har godtgjort/sannsynliggjort at den omsøkte skip-til-skip omlastingen representerer en risiko for alvorlig forurensning, og uttaler at det er utilstrekkelig at SFT foretar en skjønnsmessig vurdering etter "føre-var-prinsippet".

Kommunen hevder videre at det ikke er riktig, som SFT har hevdet, at fjordområdene i kommunen er et viktig oppholdssted for rødlistet sjøfugl, særlig stellerand. Kommunen viser til at Direktoratet for naturforvaltning definerer oppholdsområdet for stellerand til strekningen Vardø-Vadsø og at dette er utenfor influensområde for et eventuelt uhellsutslipp på de omsøkte lokalitetene i Sør-Varanger. Kommunen påpeker at SFT i avslaget ga uttrykk for at isforholdene er mindre problematiske i Nordkapp kommune enn i Bøkfjorden. Kommunen mener at isforholdene vinteren 2005/2006 var spesielle, og at SFT uansett ikke hadde grunnlag for å bruke tillatelsen som ble gitt til omlasting i Nordkapp kommune som et argument for å avslå søknaden om tillatelse til skip-til-skip omlasting i Bøkfjorden/Korsfjorden. Kommunen hevder endelig at forurensningsmyndigheten, når den skal vurdere om en tillatelse kan gis etter forurensningsloven § 11, må vurdere om det kan settes vilkår som kan motvirke forurensningen fra tiltaket og at en slik vurdering ikke er gjort. Kommunen ber om at klagen gis oppsettende virkning.

Kirkenes Transit anfører at SFT i vedtaket har lagt til grunn en streng, omvendt bevisbyrde for at en virksomhet ikke kan skade laksen, og mener at dette innebærer en feiltolkning av "føre-var-prinsippet". Kirkenes Transit gir uttrykk for at Stortingets vedtak om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorden ikke utelukker omlasting av olje og petroleum i disse fjordene. Kirkenes Transit legger til grunn at omlastingsvirksomheten ikke representerer noen stor risiko for alvorlig skade på villaksen. Selskapet anfører blant annet at laksen befinner seg i Bøkfjorden i sommerhalvåret, mens omlastingen foregår i vinterhalvåret. Kirkenes Transit slutter seg for øvrig til Sør-Varanger kommunes klage.

Merknader fra andre

Norges Miljøvernforbund har uttalt seg om klagen fra Kirkenes Transit. De mener at Stortingets vedtak ikke kan tolkes så snevert som Kirkenes Transit gjør. Miljøvernforbundet mener at forurensningsfaren fra virksomheten er for lite dokumentert og at beredskapen ikke er stilt tilstrekkelig på plass i de operasjoner som er gjennomført. Norges Miljøvernforbundet hevder at skip-til-skip omlasting ikke egner seg i våre strøk, spesielt i nord, på grunn av klimatiske og værmessige forhold.

SFTs vurderingRettslige utgangspunkter for skjønnnet

Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse etter forurensningsloven § 11 skal gis, eventuelt på hvilke vilkår, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved

tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre, jf. forurensningsloven § 11 femte ledd. Før-var-prinsippet har betydning for den skjønnsutøvelsen som forurensningsmyndigheten må foreta.

Både Sør-Varanger kommune og Kirkenes Transit angriper SFTs anvendelse av føre-var-prinsippet. Sør-Varanger kommune mener SFT må godtgjøre/sannsynliggjøre at det er en risiko for alvorlig forurensning for å kunne avslå søknaden om omlasting.

SFT viser til at føre-var-prinsippet spesielt retter seg mot situasjoner der det er usikkerhet om hvilke konsekvenser en forurensning kan få. Hensynet bak prinsippet er nettopp at en eventuell tvil skal komme miljøet til gode. Reelt sett kan dette innebære en omvendt bevisbyrde, slik at tiltakshaveren må dokumentere – iallfall i rimelig omfang – at tiltaket ikke vil være til skade for miljøet. Jf. nærmere om dette i Inge Lorange Backer: Innføring i naturressurs og miljørett. Oslo, 1990 s. 63 og Hans Chr. Bugge: Forurensningsansvaret Oslo, 1999 s. 77-80. Omlasting skip-til-skip med gasskondensat er en relativt ny type virksomhet der det er usikkerhet omkring en rekke forhold som kan påvirke miljøet i denne regionen.

Stortingets vedtak om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder underbygger ytterligere behovet for å bruke føre-var-prinsippet i forhold til virksomhet som kan skade laksen i Neidenfjorden-Bøkfjorden. Vedtaket er en instruks til forvaltningen og innebærer at forvaltningen plikter å gi laksebestanden i Neidenelva og i Neidenfjorden-Bøkfjorden særlig beskyttelse, så langt det lar seg gjøre med hjemmel i gjeldende lover og forskrifter. Mer konkret innebærer vedtaket en plikt for forurensningsmyndighetene til å bruke sitt lovverk til å hindre at virksomhet med risiko for alvorlig forurensning etablerer seg i Neidenfjorden-Bøkfjorden (Se Innst.S. nr. 134 (2002-2003) s. 6 og 21 sammenholdt med St.prp. nr. 79 (2001-2002) punkt 4.4.2).

Miljøkonsekvensene av et eventuelt uhellsutslipp

SFT la i avslaget særlig vekt på miljøfølsomhet for laks og sjøfugl og at kunnskapsgrunnlaget omkring følsomheten for disse og naturtilstanden generelt er mangelfull.

De klagende parter legger til grunn at omlastingsvirksomheten ikke representerer noen stor risiko for alvorlig skade på villaksen blant annet fordi denne oppholder seg i området om sommeren, mens omlastingen foregår i vinterhalvåret. Akvaplan-niva har i rapport APN 510.3759 påpekt at laksen er mest følsom i perioden mai til september, men at laksen også påtreffes helt frem til desember. Til og med så langt ut på vinteren som i februar er villaksen funnet i dette fjordsystemet. Dette viser at de perioder laksen oppholder seg i Bøkfjorden ikke er skarpt avgrenset til sommeren og at skade på villaksen vil kunne skje også utenom sommersesongen. Dessuten kan opprenskningsarbeidet etter et oljeutslipp, f.eks av bunkersolje, ta flere måneder. Selv om et uhell skulle inntreffe i vinterhalvåret, kan laksen og andre miljøressurser likevel skades i lang tid etterpå.

Rapporten peker også på at det er lite erfaring om den atlantiske villaksens sårbarhet for oljeforurensning, men at erfaringene etter Exxon Valdez ulykken avdekket at oljeutslipp kan ha svært alvorlige effekter for laksestammen i Stillehavet.

De klagende parter viser til at Direktoratet for naturforvaltning definerer oppholdsområdet for stellerand til strekningen Vardø-Vadsø og at dette er utenfor influensområde for et eventuelt utslipp fra Bøkfjorden. SFTs argument gjaldt sjøfugl i sin alminnelighet og at det også finnes rødlistearter i influensområdet for omlastingen. Forvaltningsplanen for Barentshavet viser til at Indre Varangerfjord er et viktig overvintringsområde for stellerand, ærfugl, praktærfugl og havelle. Stellerand er den mest sjeldne dykkand i verden, og hele 5–10 % av hele verdensbestanden overvintrer i fjorden. Området er også myteområde for norske og russiske bestander av ærfugl, praktærfugl og andre havdykkender.

Direktoratet for Naturforvaltning opplyser at 11 ulike arter ender og alkefugler, herunder stellerand, overvintrer i den aktuelle delen av Øst-Finnmark. Disse har generelt høy sårbarhet for olje på havoverflaten. Da vedtaket ble gjort var teist, lomvi og havelle oppført på den norske rødlista. Stellerand var ikke på rødlista fordi denne bare omfattet hekkende arter. Dagen etter vedtaket, ble ny rødliste offentliggjort. Av overvintrende arter i området ble da stellerand, polarlomvi og krykkje også rødlistet. Det er fastslått at bestanden av den rødlistede stelleranda synker uten at man kjenner årsakene til reduksjonen. Skarv er også en av artene som er spesielt sårbar for oljeutslipp.

SFT mener ovenstående viser at det i influensområdet for den omsøkte omlastingen finnes en rekke arter med høy sårbarhet for oljeforurensning. SFT er bekymret for de konsekvensene et eventuelt uhellsutslipp kan ha for laksen i Neidenfjorden/Bøkfjorden og for fuglelivet i området. SFT mener at hensynet til disse naturverdiene bør veie tungt. Ut fra en føre-var-betraktning mener SFT at tillatelse ikke bør gis.

Mangelfull miljøkunnskap

SFT la i sin avgjørelse vekt på at kunnskapen om naturtilstanden er mangelfull for det aktuelle området. Videre oppgis at de kystnære områder er særlig sårbare for akutt oljeforurensning. Forvaltningsplanen for Barentshavet peker spesielt på kunnskapsbehov knyttet til utbredelsen av sjøfugl og ulike fiskearter og at kystnære områder i Finnmark er særlig sårbare i forhold til variasjoner i næringsgrunnlag og overfor akutt oljeforurensning. Selv om det finnes en del kunnskap om naturmiljøet i området, peker planen på kunnskapsbehov knyttet til en rekke aspekter ved de marine økosystemene. Dette gjelder særlig utbredelse av sjøfugl og behov for økt kunnskap om utbredelse av flere fiskearter.

Ovennevnte rapport fra Akvaplan-niva viser også til et mangelfullt kunnskapsgrunnlag om naturtilstanden i det aktuelle området. Blant annet kjenner man lite til den nord-atlantiske villaksens sårbarhet for gasskondensat og bunkersolje, og man har også begrenset informasjon om denne laksestammen generelt.

Isforholdene i Bøkfjorden

Sør-Varanger kommune hevder isforholdene i fjorden var spesielle sesongen 2005-06 og at dette ikke kan brukes som argument for å avslå søknaden. Under fjorårssesongen måtte en av omlastingene gjennomføres på russisk side på grunn av is, en annen ble gjennomført under forhold helt på grensen til det tillatte. Ved isforhold er det svært vanskelig å opprettholde en tilstrekkelig god beredskap og omlasting under slike forhold vil ikke kunne gjennomføres på betryggende vis med dagens teknologi. Selv om det skulle medføre riktighet at fjorårets vinter var spesiell, finnes ingen garanti for at slike forhold ikke vil oppstå på nytt. Havnevesenet opplyser at det også i inneværende sesong har ligget is i det aktuelle området i noen tid. SFT mener derfor at isforholdene i Bøkfjorden er et argument for å avslå søknad om omlasting i dette området.

Norges Miljøvernforbundet hevder at klima og værforhold medfører at skip-til-skip omlasting ikke egner seg i våre strøk, spesielt i nord. SFT antar at dette argumentet i første rekke gjelder beredskapen. Det spesielle i nord er at perioden med kulde og mørke er mer langvarig og dermed setter større begrensninger for beredskapen. Vi finner ikke at dette isolert sett er tilstrekkelig grunn til å avslå søknad om omlasting i området.

Mulighetene for å begrense miljørisikoen gjennom vilkår i en tillatelse

Sør-Varanger kommune hevder at forurensningsmyndigheten, når det skal vurderes om en tillatelse kan gis etter forurensingsloven § 11, må vurdere om det kan settes vilkår som kan motvirke forurensningen fra tiltaket og at en slik vurdering ikke er gjort. SFT har vurdert om det kan settes vilkår etter § 16 eller beredskapskrav etter §§ 40 og 41 som kan redusere faren for akutt forurensning som omlastingen medfører ned til et, for dette fjordsystemet, akseptabelt nivå. SFTs vurdering er at det ikke er mulig å stille slike krav som ivaretar hensynet til miljøressursene i Bøkfjorden i tilstrekkelig grad. SFT legger her spesielt vekt på beredskapens begrensninger under isforhold.

Betydningen av at tillatelse ble gitt i Nordkapp

Sør-Varanger kommune hevder søknaden er behandlet på feil grunnlag idet den tilsvarende søknaden om omlasting i Nordkapp kommune er trukket inn i begrunnelsen for vedtaket. Det følger av forurensingsloven § 11 femte ledd at forurensningsmyndighetene i vurderingen av om tillatelse skal gis, skal legge vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre. Søkers ulemper ved et avslag om tillatelse i Bøkfjorden er vesentlig mindre når en tilsvarende tillatelse kan gis et annet sted. Miljøverndepartementet har også i sitt vedtak 19.05.06 anmodet om at alternative steder for omlasting vurderes. SFT finner derfor at de to søknadene må ses i sammenheng.

Oppsettende virkning

Kommunen har bedt om at klagen gis oppsettende virkning. Etter vår oppfatning gir det i denne sammenheng ikke mening at iverksettelsen av SFTs avslag skal utsettes. Den tillatelse Miljøverndepartementet gav til virksomheten, utløp 31.12.06. Virksomheten kan derfor uansett ikke videreføres før en eventuell ny tillatelse er gitt.

Konklusjon

SFT finner ikke at klagen gir grunnlag for å endre vedtaket, og klagen oversendes derfor til Miljøverndepartementet til behandling.

Med hilsen

Ellen Hambro
SFT-direktør

Signe Nåmdal
direktør næringslivsavdelingen

Vedlegg: Vedtak av 05.12.06 fra SFT
Klage fra Sør-Varanger kommune
Klage fra Kirkenes Transit
Uttalelse fra Norges Miljøvernforbund

Kopi til: Norges Naturvernforbund, Postboks 342 Sentrum, 0101 Oslo
WWF Norge, Postboks 6784 St. Olavs plass, 0130 Oslo
Norges Miljøvernforbund, Postboks 593, 5806 Bergen
Kirkenes Transit, c/o Tschudi Shipping Company as, 1326 Lysaker
Sør-Varanger kommune, Postboks 406, 9915 Kirkenes
Kystdirektoratet, Serviceboks 2, 6025 Ålesund
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Pb 2014, 3101 Tønsberg