

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

24/2380-

28. juni 2024

Avgjørelse av klage på vedtak om tillatelse til utslipp i forbindelse med Johan Castberg inshore fase i Klosterfjorden

Miljødirektoratets vedtak av 14. mai 2024 om tillatelse til utslipp i forbindelse med Johan Castberg inshore fase i Klosterfjorden er påklaget av Norges Miljøvernforbund, Kvinnherad kommune, Naturvernforbundet på Stord, Naturvernforbundet, Naturvernforbundet i Kvinnherad, Natur og ungdom og Miljøstiftelsen Bellona. Klima- og miljødepartementet finner etter en samlet vurdering at klagene ikke tas til følge.

1. Bakgrunn

Miljødirektoratet ga i vedtak av 14. mai 2024 Equinor Energy AS (Equinor) tillatelse etter forurensningsloven § 11 til aktiviteter på Johan Castberg i forbindelse med opphold i Klosterfjorden (inshore-fase). Vedtaket ble påklaget av Norges Miljøvernforbundet i brev av 28. mai 2024, Kvinnherad kommune i brev av 31. mai 2024, Naturvernforbundet på Stord i brev av 3. juni 2024, Naturvernforbundet, Naturvernforbundet i Kvinnherad og Natur og Ungdom i felles brev av 3. juni 2024 og Miljøstiftelsen Bellona i brev av 4. juni 2024. Miljødirektoratet oversendte klagene til Klima- og miljødepartementet for avgjørelse i brev av 11. juni 2024, med anbefaling om å opprettholde direktoratets vedtak.

Equinor har gjennom Miljødirektoratets vedtak fått tillatelse etter forurensningsloven §11 til utslipp i forbindelse med prosjektaktiviteter som skal gjennomføres på Johan Castberg-innretningen under opphold i Klosterfjorden over en periode på ti uker (inshore fase). Johan Castberg-innretningen er en flytende produksjons- og lagerenhet, og planlegges oppankret på en lokasjon i Klosterfjorden i Kvinnherad kommune. Tillatelsen gjelder utslipp til sjø av kjemikalier fra oppstart, testing og kjøring av sulfatfjerningsanlegg, sjøvannssystem og brannvannssystem, i tillegg til drift av nødvendige støttesystemer, samt utslipp av avløpsvann

fra toaletter, dusj, kjøkken og vaskeri. Før innretningen forlot verftet var Equinor pålagt å sende Miljødirektoratet en tredjepartsvurdering av hvilke utslippsdyp og avbøtende tiltak som ville redusere risiko for negativ påvirkning på vannmiljø ved utslipp av urensset sanitært avløpsvann. Denne rapporten utarbeidet av DNV GL ble oversendt Miljødirektoratet 28. mai 2024.

Miljøstiftelsen Bellona anmodet i brev av 28. mai 2024 om at vedtaket ble gitt oppsettende virkning til klagen var endelig avgjort, jf. forvaltningsloven § 42. Miljødirektoratet viste i brev av 31. mai 2024 til at de tillatte utslippene i den aktuelle avgrensede tidsperioden ikke ville innebære irreversible miljøkonsekvenser, og at utsatt iverksettelse samtidig ville medføre store praktiske og økonomiske konsekvenser for Equinor. Det ble på denne bakgrunn ikke vurdert å være grunnlag for utsatt iverksettelse av vedtaket til klagen var avgjort. Departementet sluttet seg til denne vurderingen, jf. e-post til Bellona av 4. juni 2024.

2. Nærmere om klagen

Norges Miljøvernforbund gjør i brev av 28. mai 2024 gjeldende at tillatelsen må trekkes tilbake da den er gitt på mangelfullt grunnlag. Det vises bl.a. til at tredjepartsvurderingen knyttet til håndtering av avløpsvann burde vært en del av dokumentasjonen som lå til grunn for vurderingen av søknaden og ikke et dokument som kunne ettersendes. Det vises videre til at det er snakk om betydelige utslipp i en fjord som allerede er belastet historisk sett.

Kvinnherad kommune har i brev av 31. mai 2024 oversendt kommunestyrets vedtak av 23. mai 2024, der det besluttes å klage på vedtaket. Kommunen gjør gjeldende at Klosterfjorden ofte brukes til denne typen inshore operasjoner, slik at utslippet ikke kan vurderes som en isolert hendelse. Det er da behov for at det i forbindelse med tillatelser til denne typen virksomhet gjøres en grundig vurdering av miljøtilstanden i fjorden, noe kommunen ikke kan se at er gjort i dette tilfellet.

Naturvernforbundet på Stord gjør i brev av 3. juni 2024 gjeldende at det er ukjente giftkonsentrasjoner fra utslippene, og at Hardangerfjorden allerede er preget av forurensning. Videre vises det til at utslippene vil skje like i nærheten av et planlagt verneområde, der det bl.a. finnes sjeldne koraller.

Naturvernforbundet, Naturvernforbundet i Kvinnherad og Natur og ungdom klager i felles brev av 3. juni 2024 på manglende vurderinger i forbindelse med utslippene, jf. naturmangfoldloven § 9 (føre-var-prinsippet) og 10 (økosystemtilnærming og samlet belastning). Det vises til at Statsforvalteren nylig har satt i gang et treårig overvåkingsprogram, og at overvåkingsdata viser utfordringer med eutrofiering. Det kan i en slik situasjon ikke gjøres enkeltvurdering av konsekvensene ved utslipp fra Johan Castberg, uten at disse ses i sammenheng med helheten av de ulike påvirkningene i fjordsystemet. Klagerne mener videre at det i utgangspunktet er sterkt kritikkverdig at et moderne produksjonsskip (FPSO) som Johan Castberg ikke er designet for å samle opp eller rense utslippene fra det sanitære avløpsvannet. Det anføres at det bør stilles strengere krav ved å pålegge Equinor å samle opp utslippet i tank eller rense utslippene.

Miljøstiftelsen Bellona anfører i brev av 4. juni 2024 at tillatelsen må endres fordi aktivitet i tråd med tillatelsen utgjør en uforholdsmessig stor miljørisiko, bl.a. for ulike grupper sårbare spekkhuggere, og er basert på feilaktige opplysninger om at operasjonen må gjøres i Klosterfjorden. Klager mener at den omsøkte operasjonen i stedet kan utføres utenfor kysten av Rogaland/Vestland, i åpent farvann, der det er åpenbart at fortykning av kjemikalier vil foregå raskere. Dette vil medføre en radikalt mindre miljøbelastning, uten at det vil medføre nevneverdige samfunnsmessige konsekvenser. Klager viser videre til arealkonflikter med bl.a. fiske og akvakultur og at det er dokumentert viktige miljøverdier i Hardangerfjorden. Bellona mener også at risikoen for å belaste en bestand av spekkhuggere med allerede høye verdier av miljøgifter er så stor at det vil bryte med Norges internasjonale forpliktelser.

3. Merknader til klagen

Equinor har kommentert klagen i e-post av 7. juni 2024. Equinor understreker her at selv om aktiviteten skal foregå over ti uker, vil de ulike utslippene, med unntak av utslipp av sanitært avløpsvann, begrense seg til enkelte uker innenfor dette tidsrommet. Videre redegjøres det nærmere for bl.a. de vurderingene som er gjort ved valg av lokasjon, herunder når det gjelder nærhet til naturverdier og annen aktivitet.

4. Departementets vurderinger

4.1. Utgangspunktet for vurderingen

Ved avgjørelsen av søknaden skal 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 og forurensningsforskriften § 22-6 tredje ledd.

Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften) § 11 omhandler prinsipper for risikoreduksjon. I henhold til bestemmelsen, skal skade eller fare for skade på mennesker, miljø eller materielle verdier forhindres eller begrenses i tråd med helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, og utover dette nivået skal risikoen reduseres ytterligere så langt det er teknisk og økonomisk mulig. Bestemmelsen viser videre til at den ansvarlige skal velge de tekniske, operasjonelle eller organisatoriske løsningene som gir de beste resultater, at føre var-prinsippet skal følges ved usikkerhet om virkninger av løsninger, og at operatøren har en generell substitusjonsplikt når det gjelder faktorer som kan volde skade eller ulempe for miljøet.

I vurderingen av om det skal gis tillatelse til virksomhet, skal bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 8-10 om krav til vurdering av kunnskapsgrunnlaget, føre var-prinsippet, økosystemtilnærming og samlet belastning trekkes inn i skjønnsutøvingen. I tillegg skal forvaltningsmålene i §§ 4 og 5 trekkes inn i vurderingen. Miljøkonsekvensene av tiltaket skal vurderes i et helhetlig og langsiktig perspektiv, der hensynet til det planlagte tiltaket og eventuelt tap eller forringelse av naturmangfoldet på sikt avveies. Målet i henhold til § 5 er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt, og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder.

4.2. Naturverdier i området og miljørisiko ved aktivitet

I forbindelse med tillatelsen må det som nevnt gjøres en helhetlig vurdering der utslippet fra den omsøkte aktiviteten også vurderes i lys av bl.a. naturverdier i området og andre utslipp i fjorden, jf. også kravet om økosystemtilnærming og vurdering av samlet belastning i naturmangfoldloven § 10. Klosterfjorden er vurdert å ha god økologisk tilstand, jf. vannforskriften § 4. Kjemisk tilstand er vurdert som dårlig, på bakgrunn av forekomst av organiske tinnforbindelser (TBT) og polysykliske aromatiske hydrokarboner (PAH) i sedimenter i fjorden. Det er ikke søkt om utslipp av disse kjemikaliene fra aktiviteten.

Avstand fra aktivitet på Johan Castberg-innretningen til nærmeste korallrev er oppgitt til om lag 5 km i nordlig retning. Det er ikke observert forekomster av koraller eller annen sårbar fauna på sjøbunnen i området der aktiviteten skal finne sted. Det foreslåtte marine verneområdet Ytre Hardangerfjorden ligger om lag 2,9 km sør for Johan Castbergs posisjon. Området er foreslått vernet på bakgrunn av naturverdier som et rikt og mangfoldig dyreliv med bl.a. forekomster av koraller og svamper, en viktig brislingbestand og som oppvekst- og beiteområde for torsk.

I området for omsøkt utslipp er det registrert flere fiskeplasser med passive og aktive redskap, inkludert områder der det drives brislingfiske og reketråling. Equinor er i vedtaket fra Miljødirektoratet pålagt å varsle Norges Sildesalgslag og lokale fiskarlag og koordinere tidspunkt for utslipp før aktivitetene starter. De nærmeste fiskeoppdrettsanleggene er om lag fire kilometer sør for Johan Castbergs lokasjon.

I likhet med Miljødirektoratet legger departementet til grunn at aktiviteten på Johan Castberg skal foregå i en tidsbegrenset periode. Det er god vannutskifting på den planlagte lokasjonen, slik at de midlertidige utslippene av kjemikalier og avløpsvann relativt raskt vil fortynnes.

4.3. Nærmere om mulig alternativ lokalisering

Når det gjelder muligheter for å gjennomføre aktiviteten på en alternativ lokasjon i mer åpent farvann, viser Miljødirektoratet bl.a. til at det følger av sikkerhetsregelverket at brannvannsystemet må være sjekket og klarert før slep av Johan Castberg starter. Testingen skal foregå både med sjøvann og med sjøvann innblandet brannskum til 1 prosent konsentrasjon. Dersom Johan Castberg skulle gjennomført testingen i åpent farvann, ville Equinor vært avhengig av helikoptertransport av personell, samtidig som helikopterdekket ikke kan tas i bruk før deluge (skumlegging med brannskum) er testet og funnet i henhold til krav.

Departementet legger etter dette til grunn at alternativ lokalisering i mer åpent farvann i betydelig grad ville vanskeliggjøre den planlagte aktiviteten.

4.4. Nærmere om utslipp av kjemikalier

Miljødirektoratet har gjennom sitt vedtak gitt tillatelse til utslipp av stoff i rød, gul og grønn kategori. Utslippene av stoff i rød kategori vil foregå over en kort periode og vil fortynnes kort tid etter utslippet. Potensielle negative miljøvirkninger er opplyst å være begrenset til lokalt ved utslippspunktet. Miljødirektoratet har videre vurdert at det er et begrunnet behov for bruk av stoffene og at det ikke finnes alternative produkter med bedre miljøegenskaper. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

Kjemikaliene som Equinor har søkt om utslipp av er alle vannløselige. Ingen av kjemikaliene som skal benyttes er bioakkumulerende eller inneholder miljøgifter. Det betyr at de ikke har potensiale for å akkumuleres i fettvev hos fisk og/eller pattedyr. Når det gjelder mulig påvirkninger på sårbare bestander av spekkhuggere, vises det også til at spekkhuggere i liten grad oppholder seg i samme området over tid, jf. bl.a. satellittsporing av spekkhuggere i regi av Havforskningsinstituttet og UiT Norges arktiske universitet. Departementet legger på denne bakgrunn, og i likhet med Miljødirektoratet, til grunn at det er svært lite sannsynlig at spekkhuggere eller andre marine pattedyr vil påvirkes av utslippene fra testaktiviteten på Johan Castberg.

4.5. Nærmere om utslipp av avløpsvann

Miljødirektoratet vurderte i sitt vedtak at det var lite hensiktsmessig å stille krav om å samle opp avløpsvann i tanker for så å levere til kommunalt renseanlegg på land, hvor utslippene vil foregå kystnært. Det vises på dette punktet både til muligheten for rensing lokalt, kapasiteten på de kommunale renseanleggene i området og miljøeffekten av utslippet. Det vises bl.a. til at det sanitære avløpsvannet fra Johan Castberg vil males opp til mindre partikler før utslipp slik at det ikke vil være synlig forurensning. På grunn av vanddypet på lokasjonen og at fjordsystemet har god utskiftning av vannmassene, er det heller ikke sannsynlig at utslippet vil føre til nedslamming av bunnfauna.

Equinor har, etter pålegg fra Miljødirektoratet, innhentet en tredjeparts vurdering fra DNV GL av utslipp av urensset avløpsvann fra Johan Castberg. I denne vurderingen, som ble oversendt Miljødirektoratet 28. mai 2024 er det sett på hvordan utslippet fortynnes og innblandes i resipienten, utslipp av næringssalter med tanke på uønsket algevekst og utslipp av bakterier med tanke på offentlige badeplasser. Det konkluderes med at utslippet vil fortynnes innenfor området hvor aktiviteten skal foregå, og at det ikke vil påvirke badeplasser eller føre til uønsket algeoppblomstring.

Departementet slutter seg på denne bakgrunn til Miljødirektoratets vurdering av at ytterligere krav til utslipp av avløpsvann, eksempelvis gjennom oppsamling i tank som tas inn til land for rensing og deretter utslipp nær land, ikke kan antas å gi noen positiv miljøeffekt i dette tilfellet.

5. Konklusjon

Klagene tas ikke til følge. Klima- og miljødepartementet opprettholder Miljødirektoratets vedtak av 14. mai 2024 om tillatelse til utslipp i forbindelse med Johan Castberg inshore fase i Klosterfjorden.

Med hilsen

Anja Elisenberg (e.f.)
avdelingsdirektør

Marit Solheim
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Energidepartementet
Miljødirektoratet

Adresseliste

Equinor Energy AS			
Kvinnherad		5470	ROSENDAL
kommune			
Miljøstiftelsen	Rådhusgata 28	0151	OSLO
Bellona			
Natur og ungdom	Postboks 4783	0506	OSLO
	Sofienberg		
Naturvernforbundet	Mariboegate 8	0183	OSLO
Naturvernforbundet i			
Kvinnherad			
Naturvernforbundet			
på Stord			
Norges	Postboks 593	5806	BERGEN
Miljøvernforbund			