

Forum for Natur Nordland  
Eiaveien 5, 8208 Fauske

Oslo, 10.08.2023

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2022/11401

Saksbehandler:  
Helle Marie Fagerli

## Vedtak i klagesak om endring av tillatelse til utslipp av avisningskjemikalier, Harstad/Narvik lufthavn - Evenes

Vi viser til klage 6. februar 2022 fra Forum for natur og friluftsliv Nordland (FNF Nordland) på vegne av Naturvernforbundet i Nordland og Birdlife Nordland, på Statsforvalterens vedtak 7. januar 2022. Klagesaken ble oversendt fra Statsforvalteren 14. oktober 2022.

Vi beklager lang saksbehandlingstid i denne saken.

### Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Statsforvalterens vedtak.

Vedtaket er fattet etter forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.  
Vårt vedtak er endelig og kan ikke klages på.

### Bakgrunn for saken

På grunn av Forsvarets reetablering på Evenes, har Avinor søkt om en økning av rammen for formiatbaserte baneavisningskjemikalier fra dagens tillatelse på 35 000 kg KOF til 65 000 KOF per sesong. Avinor søker også om en trinnvis opptrapping i rammen for bruk av flyavisningskjemikalier i dagens tillatelse på 120 000 liter/sesong 100 % glykol til 180 000 liter i sesongen 2025/2026.

Statsforvalteren fattet 7. januar 2022 vedtak om tillatelse etter forurensningsloven til utslipp av avvisningskjemikalier fra Harstad/Narvik Evenes lufthavn. Tillatelsen er gitt på visse vilkår, blant annet flere utslippsreducerende tiltak, krav om overvåking av resipienter og program for utslippskontroll.

### Klagers argumenter

FNF Nordlands anførsler er kort gjengitt her. Vi viser ellers til FNF Nordlands brev 6. februar 2022.

Klager viser til at det etter miljøloverket skal treffes kunnskapsbaserte beslutninger, og at tiltaket skal ses sammen med den belastningen naturmangfoldet og økosystemene har vært og kan bli utsatt for (jf. naturmangfoldloven §10). Gitt at samlet belastning allerede er stor, vil avbøtende tiltak være helt nødvendig for å redusere belastningen. Klager mener vedtaket bærer preg av manglende vurderinger av tiltak som reduserer utslippene, altså manglende vurdering av alternativer. Det virker heller ikke som en god begrunnelse for å tillate økte utslipp at vannforekomstene allerede er sterkt forurenset av PFAS.

FNF Nordland anbefaler at det stilles strengere krav, og som et hovedprinsipp, at det ikke gis tillatelse til økt kjemikaliebruk før man har oppsamlingsmekanismer på plass.

Videre ber klager om at klageinstansen gjennomgår de prinsipielle og juridiske vurderingene som er gjort på nytt.

### Merknader til klagen

Avinor kommenterer klagers anførsler i brev 3. mars 2022.

Avinor skriver at ny utslippsledning for kjemikalieholdig vann fra avisingsplattform og snødeponi er tiltak som etableres nettopp for å beskytte naturverdiene rundt lufthavnen. Videre vil intensivert overvåkning i perioden frem til det nye VA-systemet står klart bidra til kontroll på tilstand i resipientene slik at det kan settes inn umiddelbare avbøtende tiltak.

Fordi formiatbaserte avisingskjemikalier er svært korroderende, ønsker Avinor å benytte minst mulig av disse kjemikaliene. Det vil kun benyttes den mengde som kreves for å oppnå tilfredsstillende friksjon og sikre takeoff- og landingsforhold.

Den største andelen av brukte flyavisingskjemikalier blir samlet opp og føres til dypvannsutslipp i Ofotfjorden via kommunal utslippsledning. Det er kun ved overløpshendelser at glykolholdig vann slippes ut i Langvatnet.

Økningen i forbruk antas å stige trinnvis, spesielt opp mot flyavising, slik at utslippsreducerende tiltak vil være på plass når forbruket forventes å være høyest.

Ved å gjennomføre oksygenmålinger flere ganger i løpet av sesongen, når forbruk av avisingskjemikalier er høyest, mener Avinor de kan oppnå god kontroll på tilstanden i resipientene. Det er også stilt vilkår om undersøkelser på sommeren for å dokumentere oksygenforholdene i vekstsesongen, slik at varigheten av eventuelle perioder med dårligere oksygenforhold kan dokumenteres.

Videre skriver Avinor at både overløp fra avisingsplattform, samt avrenning av kjemikalieholdig smeltevann fra snødeponi, stoppes etter 2024 når løsning for håndtering av det glykolholdige vannet skal være på plass. Frem til tiltakene er på plass, tillates en trinnvis økning i forbruk av flyavisingskjemikalier samtidig som miljøovervåkingen styrkes. Vilårene i tillatelsen fra SFNO stiller videre krav om en plan for avbøtende tiltak, som kan settes i verk umiddelbart dersom miljøovervåking avdekker behov for dette.

Avinor mener at det i utgangspunktet ikke er hensiktsmessig å avskjære og samle alt overvann fra lufthavnområdet, men at tiltak må settes inn der det er behov for det. Derfor vil Avinor sammen med Forsvarsbygg intensivere miljøovervåkingen med prøvetaking i alle relevante utslippskummer og -punkter for å avdekke hvor kjemikalieholdig overvann faktisk renner. Ved å intensivere og utvide prøvetaking av utslippspunkter i løpet av vintrene 2022-2023 og 2023-2024 vil det i denne perioden kunne avdekkes hvor avskjærende grøfter må etableres for å redusere belastningen på resipientene Langvatnet og Kjerkvatnet.

### Statsforvalterens merknader

Fordi det er en viss usikkerhet rundt nødvendige mengder av avisingskjemikalier for å opprettholde trygge avgangs- og landingsforhold, er det satt vilkår om utvidede overvåkingstiltak i tillatelsen. Dette mener Statsforvalteren er tilstrekkelig for på et tidlig tidspunkt å kunne avdekke skadevirkninger på resipientene, slik at avbøtende tiltak kan iverksettes.

Statsforvalteren er enig i at avbøtende tiltak er nødvendig, og det er også dette utslippstillatelsen omhandler. Det er på bakgrunn av dette at det blant annet er satt krav om mekaniske tiltak og bruk av sand fremfor bruk av kjemikalier der kjemikaliebruk ikke er helt nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn. Statsforvalteren viser til at tiltakene som det redegjøres for i AVINORs søknad har som mål å redusere kjemikaliebruken så langt som det er mulig å få til. Dette er også bakgrunnen for at det er satt utvidede overvåkingsskrav for å fange opp eventuelle skadevirkningen på et tidlig tidspunkt.

Statsforvalteren viser til undersøkelser i Tårstadvassdraget gjennomført av NIVA 1994. Statsforvalteren konkluderer at det ikke er usannsynlig at det kan oppstå stagnasjonsperioder også om sommeren i bunnvannet i de dypeste innsjøene i vassdraget.

At vannforekomstene har «dårlig» kjemisk tilstandsklasse skyldes PFAS-forurensning fra brannøvingsaktiviteter, og ikke den organiske belastninga fra avisingskjemikalier. Her pågår det egne prosjekter for å bedre den kjemiske vannkvaliteten for å oppnå miljømålene. Statsforvalteren understreker at dette ikke brukes som begrunnelse for å tillate økte utslipp, men det forklares derimot i saksutredningen at vi ikke vurderer at disse faktorene påvirker hverandre.

### Miljødirektoratets vurderinger

Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse til forurensning skal gis og eventuelt på hvilke vilkår, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket ellers vil medføre, jf. forurensningsloven § 11 femte ledd. Forurensningsmyndigheten har i denne vurderingen en forholdsvis vid skjønnsmargin, men viktige prinsipper er at loven skal hindre at forurensning oppstår og arbeide for at det oppnås en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra et kost/nytte-perspektiv. Ved utøving av offentlig myndighet, skal også prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer. Videre skal saken vurderes etter kravene og miljømålene i vannforskriften. Etter vannforskriften skal tilstanden i vannforekomstene vernes mot forringelse, og skal bedres med mål om å oppnå god økologisk og kjemisk tilstand, jf. vannforskriften §§ 4-6.

Statsforvalterens vedtak om tillatelse innebærer en nær dobling av rammen for forbruk av avvisningskjemikalier, ved en trinnvis oppskalering fram til sesongen 2026/2027

### **Resipientene**

Lufthavnen har avrenning til tre innsjøer, Langvatn, Lavangsvatn og Kjerkvatn. Innsjøene ligger i naturreservater og hele området er et Ramsar-område. Gjennom Ramsar-konvensjonen er Norge forpliktet ved en global avtale for å bevare områdets økologiske funksjon. Det er gjennomført flere undersøkelser av vannkvaliteten i innsjøene fra 1990-tallet og fram til i dag. Avinor har også overvåket vassdraget siden 2004. Det foreligger derfor god kunnskap om innsjøene.

Innsjøene er kalksjøer, en utvalgt naturtype som er spesiell, blant annet på grunn av forekomstene av kransalger. Innsjøene er blant de mest artsrike i Norge med et særdeles høyt antall rødlistearter. Miljødirektoratet mener at en fordobling av arealbruken ved lufthavnen vil innebære en risiko for forringelse av resipientene. Avinor har dermed et særskilt ansvar for å beskytte disse sårbare resipientene.

Avinor har gjort beregninger av tålegrenser for belastningen på sidearealene av rullebanen og estimert økt avrenning til resipientene. Beregningene er gjort for maksimalt forbruk av tillatt ramme for avvisningskjemikalier og lavest avrenning til overvannssystemet. Beregningene viser at nedbrytningskapasiteten ved infiltrasjon i sidearealene vil bli overbelastet, og at dette vil føre til økt avrenning til resipientene. Avbøtende tiltak fram mot 2024 vil redusere utslippet til Langvatn, men utslippet til Kjerkvatn vil øke betydelig.

Imidlertid uttrykker både Avinor, Statsforvalteren og klager at det er usikkerhet for hvilken effekt de avbøtende utslippsreducerende tiltakene vil ha, og hvilken påvirkning på resipientene som kan forventes. Miljødirektoratet deler denne bekymringen.

### **Naturmangfoldloven**

Klager viser til naturmangfoldloven § 10, og anfører at den samlede belastningen på resipientene ikke er tillagt vekt i Statsforvalterens vurdering. Det er vår vurdering at de aktuelle resipientene ikke er belastet av andre kjente påvirkningsfaktorer, som kan forsterke den som allerede er kjent. Når det gjelder forurensning i sedimentene fra PFAS, vil denne forurensningen ikke ha noen innvirkning på oksygenmetningen i resipientene, eller forsterke effekten av avrenning av avvisningskjemikalier. Det er det økte utslippet av avvisningskjemikalier i seg selv som fører til økt belastning.

### **Vannforskriften**

Vi viser til Statsforvalterens grundige vurdering etter vannforskriftens bestemmelser i sitt vedtak. Økningen i rammen for bruk av avvisningskjemikalier er vurdert til ikke å påvirke Langvatn og Lavangsvatn slik at målene ikke nås. Vi er enig i denne vurderingen. Vi mener imidlertid at for Kjerkvatnet, som vil få en merkbar økning i tilførsel av avvisningskjemikalier, kan det være risiko for forringelse.

Vi viser til NIVAs undersøkelse fra 2018, av kransalger i Langvatn, Lavangsvatn og Kjerkvatn. I Rapporten uttrykkes det at Kjerkvatnet er spesielt sårbar for økt belastning. I Cowi Notat *Inventering av vannplanter i Langvatnet, Lavangsvatnet og Kjerkvatnet 2020*, vises det til at det er en

nedgang i antall arter i forhold til 2018 og at tilstandsklassen for Kjerkvatnet er redusert fra "god" til "moderat". Undersøkelsene konkluderer likevel ikke med at denne forringelsen nødvendigvis er permanent, men at den kan skyldes andre forbigående forhold. Etter vår vurdering tilsier imidlertid resultatene fra disse undersøkelsene, at det er en risiko for overbelastning.

Flyplassen har utslipp som kan bidra til at miljømålene for vannforekomsten ikke nås. Det er derfor stilt krav om tiltaksorientert overvåking etter vannforskriftens bestemmelser i tillatelsens punkt 11.2.

### **Vurdering av utslippet**

Forbruket av avvisningskjemikalier varierer avhengig av aktivitet og værforhold gjennom vinteren. Utslippet til resipientene er derfor ikke konstant, og kan være lavere enn det rammen for forbruk skulle tilsi. Det er derfor ikke noen direkte sammenheng mellom den tillatte mengden forbruk og det faktiske utslippet til resipientene.

Utslipp av denne typen, som varierer, er diffuse og ikke målbare i et konkret utslippspunkt, reguleres best ved resipientovervåking og representative måleprogrammer som er innrettet slik at de faktiske utslippene blir fanget opp. De miljømessige ulempene ved utslipp av avvisningskjemikalier er høyt oksygenforbruk i resipienten, som følge av nedbrytning av stoffene.

Vi viser til *Revidert miljøovervåkningsprogram for 2022/2023 – Harstad/Narvik lufthavn Evenes*, 28. april 2022. Overvåking av oksygenmetning i resipientene intensivert fra og med 2022, til å omfatte fem målinger i året, samt måling av Tot-P ved behov. Overvåkningsprogrammet gir dermed bedre grunnlag for å følge med på effektene av utslippet slik at det ikke skjer en vesentlig overbelastning i resipienten.

Når det gjelder klagers anførsel om manglende vurdering av utslippsreducerende tiltak, viser vi til tillatelsens punkt 11 om miljøovervåking hvor dette er ivaretatt. Vi viser også til tillatelsens punkt 3.1.2 utslippsreducerende tiltak og punkt 3.2 utslippspunkt for oppsamlede avvisningskjemikalier, hvor håndteringen av fly- og baneavvisningsvæske er spesifikt regulert for å begrense utslipp til resipient.

## **Oppsummering**

Vi har merket oss risikoen som økningen i utslipp vil føre til for Kjerkvatnet, men har etter en samlet vurdering av risikoen, sammenholdt med gitte krav om utslippsreducerende tiltak og overvåking, likevel kommet til at utslippet vil være forsvarlig med de vilkår som er satt i tillatelsen.

På grunn av flyplassens ugunstige plassering i forhold til sårbare resipienter, er det viktig at Avinor etterlever tillatelsen vilkår, setter i verk utslippsreducerende tiltak og gjennomfører resipientovervåking. Vi viser til innsendt *Plan for avbøtende tiltak ved høyt forbruk av avvisningskjemikalier og/eller dårlige oksygenforhold i resipienter*, 29. mars 2022, og til tillatelsens krav om undersøkelser og utredninger (kap. 12), med utvidete krav til resipientundersøkelser og tiltaksvurderinger. Dersom miljøtilstanden forverres, og tiltakene som iverksettes etter Statsforvalterens vurdering ikke er tilstrekkelige, kan Statsforvalteren pålegge tiltak etter forurensningsloven § 51, samt endre vilkår i tillatelsen, jf. forurensningsloven § 18.

Vi vil påpeke at Statsforvalteren også kan ilegge tvangsmulkt etter forurensningsloven § 73 ved manglende etterlevelse av vilkår i tillatelsen og ved manglende oppfølging av tiltak, frister og rapporteringskrav. Statsforvalteren kan også varsle stans av virksomhet hvis det viser seg nødvendig for å unngå utslipp som kan føre til uopprettelig skade på resipientene.

Hilsen  
Miljødirektoratet

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent*

Signe Nåmdal  
avdelingsdirektør

Ragnhild Orvik  
seksjonsleder

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I NORDLAND  
AVINOR AS

Postboks 1405

8002

Bodø