



Norges Miljøvernforbund

Saksbehandler, innvalgstelefon
Magne Nesse, 55 57 23 35
Kjell Kvingedal, 55 57 23 12

Avgjørelse i klagesak om havarert flytedokk eid av Coast Center Base AS ved Ågotnes i Øygarden kommune

Etter en samlet vurdering stadfester Statsforvalteren vedtaket i Øygarden kommune, der Coast Center Base AS (CCB) ikke ble pålagt å heve havarert flytedokk ved Ågotnes.

Vraket virker ikke skjemmende, men kan være til skade eller ulempe for miljøet. Påvist forurensning og forurensningsfare er likevel vurdert til å være liten, og vraket har liten ressursmessig verdi. Kostnadene ved fjerning er også svært høye.

Statsforvalteren vil sette krav om overvåking av områdene rundt havaristedet etter et nærmere fastsatt overvåkingsprogram for å vurdere om det er nødvendig med eventuelle tiltak i fremtiden.

Vedtaket er endelig.

Vi viser til klage av 19. mai 2020 fra Norges Miljøvernforbund (NMF) på vedtak 21. april 2020 i Øygarden kommune. Øygarden kommune vedtok at CCB ikke trenger å heve den havarerte flytedokken, da den etter en konkret vurdering ikke er skjemmende eller til skade eller ulempe for miljøet. Kostnadene med heving er også vurdert mot risiko for skader og ulemper på naturmiljø og helse, og ble vurdert til ikke å være forholdsmessige. Øygarden kommune fant derfor at vilkårene for pålegg etter forurensningsloven ikke var til stede.

Klagen ble oversendt Statsforvalteren 17. juli 2020 etter at Øygarden kommune opprettholdt vedtaket i klagebehandlingen.

Vi viser til saksdokumentene i saken.

Bakgrunn for saken

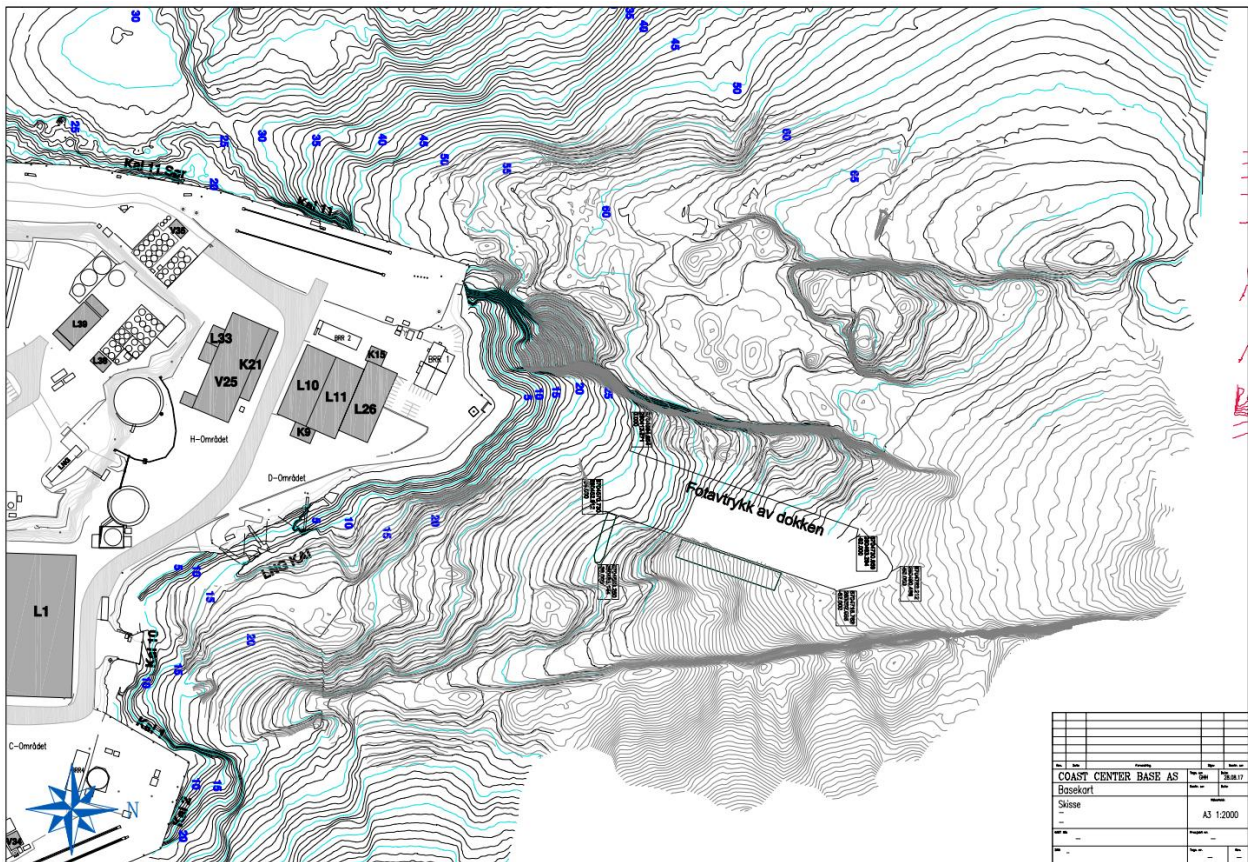
26. november 2018 havarerte flytedokken under en dokkingsoperasjon. Flytedokken er 207 meter lang, 44 meter bred, 6 meter dyp og har en bruttotonnasje på 19 712 tonn. Lettskipsvekta er



utregnet til 9 000 tonn. Den ligger på skrånende bunn fra 20 til 60 meters dyp ved Tranaset, innenfor regulert havneområde for CCB på Ågotnes.

Havariet ble håndtert av CCB og Kystverkets beredskapssenteret som en akutt forurensnings sak. Det ble lagt ut lenser, og vrakrester ble fortløpende fjernet fra overflaten. Det ble observert oljesøl som spredde seg noe. I perioden etterpå ble tårnkranene og en del vrakrester tatt opp.

Flytedokken er ansvarsforsikret i Fender Marine AS, og det ble etter havariet arbeidet for å finne en passende metode for heving av flytedokken. Flytedokken er registrert i Norsk ordinært skipsregister (NOR) med kjenningssignal LHFU.



Figur 1. Kart over den havarerte flytedokken.

Kort gjennomgang av saken etter havariet

Kystverket sendte 17. januar 2019 forhåndsvarsel om pålegg om fjerning av den havarerte flytedokken til CCB med hjemmel i forurensningsloven §§ 7 og 37, jf. § 28. De viste til delegert myndighet til Kystverket, at flytedokken ble regnet som et større skip der det var nærliggende at saken ble fulgt opp av Kystverkets beredskapssenter, selv om kommunen har parallell myndighet. Frist for tilsvarende ble satt til 15. februar 2019, men ble senere utsatt til 31. mars 2019.

I brev fra Fjell kommune av 11. mars 2019 til CCB ble det vist til korrespondanse med Kystverket, og Fjell kommune stadfestet at de tok på seg ansvaret for videre behandling av saken. Saken ble så overført fra Kystverket 13. mars 2019, og CCB kunne se bort fra varselet om pålegg om fjerning.



Fjell kommune ga 24. september 2019 tillatelse på vilkår til å la den havarerte flytedokken ligge i industrihavnen ved CCB. Tillatelsen ble gitt med hjemmel i forurensningsloven § 37 første ledd.

Etter å ha fått utvidet klagefrist klaget Norges Miljøvernforbund 11. november 2019 på vedtaket til Fylkesmannen i Vestland. De krevde også lovlighetskontroll av vedtaket.

Kystverket anmodet i brev av 8. november 2019 Fylkesmannen i Vestland om å gjennomføre lovlighetskontroll av vedtaket. Kystverket mente at Fjell kommune hadde gått utover sin myndighet i saken, og at kommunen også hadde fattet vedtaket med feil lovanvendelse.

Med bakgrunn i anmodningen om lovlighetskontroll og mottatt kopi av klagen fra Norges Miljøvernforbund, arrangerte Fylkesmannen i Vestland et møte med Øygarden kommune 21. februar 2020 der tema var definisjon av flytedokken etter reglene i forurensningsloven, lovhjemmel for vedtaket, hvem som er forurensningsmyndighet og klageinstans, og rekkefølge på behandlingen av klagen og eventuell lovlighetskontroll.

Øygarden kommune omgjorde vedtaket sitt 21. april 2020 etter forvaltningsloven § 35, og fattet nytt vedtak med hjemmel i forurensningsloven §§ 28 og 37 andre ledd, jf. § 37 tredje ledd.

Norges Miljøvernforbund klagde 19. mai 2020 på vedtaket.

Øygarden kommune opprettholdt vedtaket i klagebehandlingen, og sendte 17. juli 2020 saken over til Fylkesmannen i Vestland for endelig avgjørelse.

Samferdselsdepartementet konkluderte i brev av 25. mars 2020, i samråd med Klima- og miljødepartementet, at delegeringen av myndighet av 20. desember 2002 om å gi pålegg om opprydding og fjerning etter forurensningsloven § 37 andre ledd "*for så vidt gjelder skip*", som er etterlatt i strid med forurensningsloven § 28, ikke gjelder en flytedokk. En flytedokk er ikke omfattet av begrepet "*skip*" i delegeringsbeslutningen, og Kystverket er ikke myndighet i slike tilfeller. Det er Øygarden kommune som er forurensningsmyndighet.

Vedtaket i Øygarden kommune

21. april 2020 omgjorde Øygarden kommune vedtaket i Fjell kommune av 24. september 2019 med hjemmel i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Vedtaket var hjemlet i § 37 første ledd og utformet som en tillatelse, mens det skulle vært fattet etter § 37 andre ledd. For vedtak etter § 37 første ledd er kommunen klageinstans, mens Statsforvalteren er klageinstans for vedtak etter § 37 andre ledd.

I omgjøringsvedtaket gir Øygarden kommune ikke pålegg om å heve flytedokken, jf. forurensningsloven §§ 28 og 37 andre og tredje ledd.

Flytedokken trenger ikke å heves da den etter en konkret vurdering ikke er skjemmende eller til skade eller ulempe for miljøet. Risikoen for naturmiljø og helse, samt kostnadene, er ikke forholdsmessige. Kommunen finner derfor at vilkårene for pålegg etter forurensningsloven § 37 andre ledd ikke er til stede.



Klagen fra Norges Miljøvernforbund

19. mai 2020 klager Norges Miljøvernforbund på omgjøringsvedtaket til Øygarden kommune med begrunnelse i fare for skade på natur, miljø og økosystem. De mener at kommunen sender fullstendig feil signal til storsamfunnet ved å la flytedokken ligge og krever omgjøring av vedtaket. De krever at flytedokken blir fjernet, og peker på at kostnadene ikke er dokumentert, og de mener at dokken kan ha andrehåndsverdi enten ved gjenbruk eller gjenvinning.

Norges Miljøvernforbund mener at miljøkonsekvensvurderingen gjennomført av Norsk institutt for vannforskning (NIVA) er avgrenset i omfang og dyp, og ikke danner noe godt grunnlag for en god avgjørelse. De har heller ikke sett regnestykkene som er grunnlaget for påstandene om kostnader, og peker på at dette må utredes nærmere.

De peker på at Øygarden kommune sannsynligvis er inhabil da de har betydelige eierinteresser i CCB, og at Statsforvalteren derfor må gjennomføre lovlighetskontroll. Klima- og miljødepartementet er bedt om å skjære gjennom i saken, etter de intensjoner som ligger i avtaler Norge har inngått som gjelder hav, fjorder, forurensning og forsøpling.

Statsforvalterens vurdering av klagen

Statsforvalteren kan som klageinstans prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34. Der Statsforvalteren er klageinstans for vedtak truffet av en kommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Under klagebehandlingen har Statsforvalteren samme kompetanse som kommunen etter forurensningsloven § 37. Ved myndighetsutøvelsen etter § 37 kan Statsforvalteren benytte andre håndhevingshjemler i forurensningsloven, som §§ 7 fjerde ledd og 51. Dette følger av rundskriv T-5/98 om kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven.

I denne saken er det forurensningsloven §§ 7 fjerde ledd og 37 andre ledd, jf. § 28 som hjemler pålegg om å fjerne flytedokken dersom vilkårene er oppfylt. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer for avgjørelsen.

Norges Miljøvernforbund har rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28, og klagen er sendt innen klagefristen, jf. forvaltningsloven §§ 29 og 30.

Når Statsforvalteren avgjør om klagen skal få medhold eller ikke, blir det lagt vekt på de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket ellers vil medføre.

Innhenting av ytterligere opplysninger

Dokumentene som gjaldt kostnader ved heving eller fjerning av flytedokken var unntatt offentlighet under behandlingen i kommunen. Etter forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet se til at saken er så godt opplyst som mulig før klagen blir avgjort. I saken har Øygarden kommune lagt de estimerte kostnadene utarbeidd av CCB til grunn. Klager har ikke fått se grunnlaget for disse kostnadene.



Etter gjennomgang av saksdokumentene varslet Statsforvalteren 9. februar 2021 at det var nødvendig med en uavhengig utredning av metoder og kostnader ved fjerning av flytedokken lagt fram som et offentlig dokument. Kostnader er et sentralt element i vedtaket til Øygarden kommune og i klagen fra Norges Miljøvernforbund. CCB meldte tilbake at en slik uavhengig rapport ville bli utarbeidet i løpet av april og den ble oversendt 30. april 2021.

Rapporten fra brand Marine Consultants *Wreck Removal Feasibility Study* med tilleggsdokumenter ble oversendt til Øygarden kommune og Norges Miljøvernforbund for kommentar. I tillegg har KPMG utarbeidet en uavhengig vurdering av kostnadene gitt forutsetningene fra CCB for en hevingsoperasjon. Vi fikk kommentarer til de nye opplysningene henholdsvis 15. juni fra Øygarden kommune og 20. august 2021 fra Norges Miljøvernforbund.

Norges Miljøvernforbund mener i sine kommentarer av 20. august 2021, at det er politisk viktig å legge til rette for resirkulering, og at det er feil signal å la flytedokken bli liggende. De viser her til regelverket for demolering av offshore installasjoner.

De mener også at de direkte kostnadene ved alternativ 6 på 280 millioner kroner er rimelig, og at man ikke kan regne med indirekte kostnader ved tap av inntekter, da CCB kan utføre sitt ordinære arbeid på andre lokaliteter mens vraket fjernes. Verdien av vraket er også underkommunisert da mye av dokkens lettvekt på 32 000 tonn er stål av høy metallisk verdi.

CCB kommenterte innspillet fra Norges Miljøvernforbund i et brev 30. august 2021. Her peker de på at miljøkonsekvensene ved å la dokken ligge er så marginale at de ikke oppfyller vilkåret i forurensningsloven § 28 første ledd. De viser også til at dokken ikke inneholdt hydraulikkolje siden den var elektrisk drevet. Den har heller ikke en lettskipsvekt på 32 000 tonn, men 9 000 tonn. Stålet i vraket er over 100 år gammelt, og har ikke høy metallisk verdi. De viser til overslaget på vel 7 millioner kroner som rapporten fra brand Marine Consultants har lagt til grunn. Videre peker de på at det ikke finnes alternative lokasjoner for CCB under en eventuell vrakfjerningsoperasjon, og at dette vil medføre inntektstap ved redusert drift.

Statsforvalteren gjennomførte en visuell befarings ved havaristedet 22. september 2021.

Krav om lovlighetskontroll

Både klager og Kystverket har krevd lovlighetskontroll av vedtak i saken. Lovlighetskontroll etter kommuneloven kapittel 27 representerer en sikkerhetsventil, og et supplement til andre klage- og kontrollordninger med kommunale vedtak. Verken klager eller Kystverket har en formell rett til å kreve lovlighetskontroll, og det aktuelle rettslige grunnlaget er derfor at Statsforvalteren tar opp lovlighetskontroll etter eget initiativ, jf. kommuneloven 27-1 annet ledd, der det gjelder en høy terskel. Ettersom Statsforvalteren tar stilling til de faktiske og rettslige spørsmålene som er nødvendige for å avgjøre saken ved klagebehandlingen, ser vi ikke behovet for å åpne lovlighetskontroll av eget initiativ.

Inhabilitet

NMF har anført at Øygarden kommune har betydelige eierinteresser i Ågotnes Næringspark AS sammen med morselskapet til CCB, KS Coast Center Base, og anfører at kommunens beslutninger derfor vil styres av økonomiske forhold hos disse selskapene. Det er videre reist spørsmål ved kommunens habilitet og vedtakets gyldighet som følge av inhabilitet.



Kommunen har vurdert anførselene i forbindelse med klagebehandlingen. Det er gjort rede for at kommunen ikke har eierinteresser i selskapet Coast Center Base AS, som er part i saken, eller i KS Coast Center Base. Kommunens eierinteresser ligger i Ågotnes Næringspark AS. Selskapet er ikke direkte koplet til Coast Center Base AS, og kommunen avviser at beslutninger styres av økonomiske forhold hos nevnte selskaper.

Kommunen avviser videre anførselen om inhabilitet. Ingen av de ansatte i kommunen som har vært involvert i behandlingen av saken eller deres overordnede har eierinteresser, styreverv eller ledende stilling i CCB AS, og heller ikke i KS CCB AS. Det er heller ikke kjent at noen de har nær personlig tilknytning til vil få noen fordel eller ulempe av vedtaket. Dette gjelder også for kommunedirektøren og kommunalsjefen som har det overordnede ansvaret for enheten som har fattet vedtaket. Det avvises derfor at det foreligger forhold som medfører automatisk inhabilitet etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 6 første ledd. Kommunen avviser også at det foreligger inhabilitet etter bestemmelsen i forvaltningsloven § 6 andre ledd.

Statsforvalteren viser til de utfyllende vurderingene kommunen har gjort i klageomgangen av habiliteten, og finner ikke grunnlag for å gå nærmere inn på dette.

Rettslige utgangspunkter etter forurensningsloven

I § 28 i forurensningsloven er det et generelt forbud mot å etterlate avfall som «*kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet*». Av § 28 tredje ledd går det fram at den som har overtrådt forbudet, skal sørge for «*nødvendig opprydning*». Det må innebære at det ikke kan stilles krav om opprydning som går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå tilfredsstillende miljøkvalitet, for å unngå virkninger som angitt i første ledd.

Ut fra presiseringen i forurensningsloven § 37 andre ledd, som hjemler pålegg om fjerning, er det klart at «*skip ... eller annen liknende større gjenstand*», kommer inn under forbudet i § 28.

Etter avklaringer fra Samferdselsdepartementet er flytedokken ikke omfattet av begrepet «*skip*», men blir omfattet av begrepet «*andre lignende større gjenstander*». Det betyr at da saken startet var Fjell kommune rett forurensningsmyndighet og ikke Kystverket.

Etter Statsforvalterens syn er det en svakhet ved delegeringen av myndighet av 20. desember 2002 til Kystverket at den ikke omfatter «*andre lignende større gjenstander*» som denne flytedokken.

Dersom den havarerte flytedokken er etterlatt i strid med forsøplingsforbudet i forurensningsloven § 28, «*kan*» forurensningsmyndigheten gi pålegg om fjerning, jf. § 37 annet ledd. I formuleringen «*kan*» ligger at det er opp til forurensningsmyndighetens skjønn om en gjenstand skal pålegges fjernet. Ut fra forarbeidene til bestemmelsen i § 37 er det ingen tvil om at hovedregelen er at pålegg om fjerning skal gis.¹ Likevel må det foretas en konkret vurdering av omstendighetene i den enkelte saken, der det også kan legges vekt på andre momenter. Som referert av kommunen, kan det blant annet legges vekt på om kostnadene ved fjerning eller opprydning står i rimelig forhold til det en oppnår og om forsøplingen skyldes uhell.²

¹ Se Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver av mai 1977 s. 154.

² Jf. Ot. prp. nr. 11 (1979-80) s. 148.



Statsforvalteren kan altså omgjøre kommunens vedtak til et pålegg til eier om å fjerne den etter § 37 annet ledd, dersom et av de to vilkårene i § 28 første ledd er oppfylt.

Nærmere vurdering av miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven

Miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 blir lagt til grunn som retningslinjer for denne klageavgjørelsen.

Vi vurderer at kravet til kunnskapsgrunnlag etter naturmangfoldloven § 8 er oppfylt etter at det er innhentet ny kunnskap om kostnadene ved fjerning.

Det er en viss usikkerhet om graden av fremtidig miljøskade ved havaristedet, og Statsforvalteren har derfor vurdert om det er nødvendig med ytterligere undersøkelser av miljøforholdene for å ivareta hensynet til det marine naturmangfoldet. Flytedokken dekker rundt 9 dekar sjøbunn i et område som er regulert til havneområde, og Statsforvalteren skal vurdere om vraket er i konflikt med bevaringsmålene for naturtyper, økosystem og arter i naturmangfoldloven §§ 4 og 5. Basert på lokal kunnskap og sjekk i våre databaser, er det ikke registrert økologisk verdifullt marint naturmangfold på havaristedet.

Samlet belastning, vrakfjerningsmetoder og kostnader er også en sentral del i klagevurderingen, jf. §§ 10, 11 og 12.

Nærmere vurdering av om den havarerte flytedokken kan virke skjemmende

Ved vurdering av om vraket «*kan virke skjemmende*» legger vi til grunn at dette gjelder i dag og fremover. Vraket er svært stort, dekker et stort areal og ligger under vann. Ved nedbrytning over tid vil det være en risiko for spredning av vrakdele. Forbudet i forurensningsloven § 28 første ledd rammer avfall som ikke nødvendigvis innebærer noen form for forurensning, men som av estetiske årsaker påvirker omgivelsene.

I varsel fra Kystverket av 17. januar 2019 ble flytedokken vurdert til ikke å være skjemmende da den ikke var synlig fra overflaten. Fjell kommune vurderte i vedtaket av 24. september 2019 at flytedokken ikke er skjemmende, fordi den ligger under vann og i et industrielt havneområde. Hadde den havarert i et urørt kystområde ville kommunen vurdert den som skjemmende. I vedtaket av 21. april 2020 i Øygarden kommune er det vist til at den ikke er synlig fra overflaten og ligger i et område som ikke er åpent for fri ferdsel.

Kommunen har vist til forarbeidene til forurensningsloven, og dom i Høyesterett³ i forbindelse med havariet av MS Server for sine vurderinger. I forarbeidene⁴ er det lagt til grunn at skjemmende er knyttet til en visuell estetisk vurdering. Man må derfor vurdere konkret etter forholdene på stedet om et vrak er skjemmende.⁵ I Server-saken⁶ ble vraket vurdert som skjemmende fordi det var godt synlig for fritidsbåter og ferjetrafikk, og lå i et naturreservat.

³ HR-2017-331-A

⁴ Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) side 134

⁵ NOU 2002:15 Om ansvar for oppryddingstiltak etter sjøulykker punkt 3.3

⁶ LB-2017-29773



Den havarerte flytedokken ligger nedsunken med god klaring til overflaten, og vil ikke være omfattet av vilkåret. Hadde deler av vraket ligget over vann godt synlig fra bebodde områder ville vilkåret vært oppfylt. Et vrak kan også være skjemmende i ubebodde områder dersom det ligger i et naturområde der folk ferdes. Statsforvalteren er enig i Øygarden kommune sine vurderinger av at dette vilkåret ikke er oppfylt, ved at vraket ikke «*kan virke skjemmende*» slik det nå ligger.

Nærmere vurdering om den havarerte flytedokken kan være til skade eller ulempe for miljøet

Det andre vilkåret er om den havarerte flytedokken «*kan være til skade eller ulempe for miljøet*». Dette vil være en risikovurdering av vraket sitt potensial for miljøskade eller ulempe.

CCB ga NIVA i oppdrag å gjennomføre en miljøkonsekvensvurdering⁷ av havariet våren 2019. Vurderingen ble gjort med bakgrunn i informasjon om hva flytedokken inneholdt av miljøfarlige stoffer. Rapporten gir en god dokumentasjon gjennom risikoberegninger som fant små overskridelser av null-effekt-grenseverdiene helt nær havaristen. Rapporten konkluderer med at disse overskridelsene eller andre funn, tilsier at vraket ikke vil forårsake forurensning av betydning for området. Dette er basert på at den ikke inneholder betydelige mengder miljøfarlige stoffer, at den ligger i et havneområde med preg av industrirelatert forurensning, og at havaristedet er strømrikt.

Rapporten inneholder informasjon om hva som er igjen av miljøgifter i kilo fordelt på den enkelte miljøgift. Det er delt inn i to ulike kildetyper; punktkilder og diffuse kilder. Punktkilder (oljer, bly og sinkanoder) der volumet som fortyningen skjer innenfor, er satt til 1 000 liter, og estimert tid utslippet vil skje før det ikke er mer igjen. For to ulike oljer er tiden satt til 1 – 3 år fra havariet. For sinkanodene er det usikkert, men sinkanodene ville uansett lekket ut selv om dokken hadde vært i ordinær drift.

For punktkildene er det beregnet forurensningsgrad angitt relativt til PNEC⁸. Oljen som allerede har lekket ut anslås til å måtte fortynges 3 til 13 ganger for å komme under PNEC. Etter definisjonen på 1000 liter, må oljen fortynges i minst 13 000 liter sjøvann. Og med den strøm som er der så skjer dette fort. Sinken i offeranodene må fortynges 2 ganger og blyet, totalt 60 kilo, må fortynges 3 ganger. Flytedokken var elektrisk drevet og inneholdt ikke bunkersolje.

De diffuse miljøgiftene antatt fra korrosjon av metallene i selve skroget er satt til 100 år. Her er det nikkel, krom og kobber som alle er på miljøgiftlisten. Fortyningvolumet er satt til 1 000 m³ sjøvann siden utlekking skjer i hele skroget. Ingen av metallene ligger over PNEC-verdier som er ment å være konservative og forutsi konsentrasjonen der et kjemikalium ikke vil ha toksisk effekt.

Ut fra dette vurderer Statsforvalteren at den havarerte flytedokken «*kan være til skade eller ulempe for miljøet*» slik den nå ligger. Vilkåret i loven er dermed oppfylt. Vi er altså ikke enig i kommunens konklusjon på dette punktet.

Samtidig er de påviste forurensningene rundt vraket liten, det samme er forurensningsfaren. Dette er en viktig del av Statsforvalterens vurdering om det skal gis pålegg om opprydding, jf. forurensningsloven § 37.

⁷ NIVA Miljøkonsekvensvurdering av den havarerte flytedokken ved Coast Center Base på Ågotnes

⁸ PNEC: Predicted No Effect Concentration, uttrykker en konsentrasjon som er ekstrapolert ut i fra toksisitetsdata og som ikke forventes å gi effekt på den testede populasjonen



Det er usikkerhet knyttet til hvilken påvirkning vraket kan ha, og om det vil være nødvendig med tiltak for å motvirke eventuell uønsket forurensning i fremtiden. Vi mener derfor det er nødvendig å overvåke flytedokken fremover. Dette er i tråd med føre-var-prinsippet både i forurensningsloven og i naturmangfoldloven.

Krav til overvåking av sjøområdene ved Ågotnes er regulert i «*Tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven for Coast Center Base AS forsyningsbase*» av 16. desember 2014, gitt av Statsforvalteren. Vi anser at det er hensiktsmessig at krav til overvåking av flytedokken tas inn i denne tillatelsen, og vil ta initiativ til endring av tillatelsen slik at overvåkingsprogrammet også omfatter flytedokken. Varsel om endring av tillatelsen vil bli sendt i eget brev til CCB.

Oppsummering

Statsforvalteren kan i medhold av forurensningsloven § 37 gi pålegg om opprydning dersom ett av vilkårene i § 28 første er oppfylt. Etter § 28 tredje ledd er opprydningsplikten begrenset til «*nødvendig opprydning*». Det må innebære at det ikke kan stilles krav om opprydning, som går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå tilfredsstillende miljøkvalitet, for å unngå virkninger som angitt i første ledd. Undersøkelser viser at vraket ikke er skjemmende, men vil kunne forårsake skade og ulempe for miljøet. Det er varslet videre overvåking av havaristedet.

Dersom det kommer fram ny kunnskap, vil det være mulig å be kommunen som forurensningsmyndighet om å ta saken opp til ny vurdering etter forurensningsloven § 37, jf. § 28.

Nærmere vurdering av om det skal gis pålegg om fjerning

Hovedregelen er at avfall som kan være til skade eller ulempe for miljøet, skal ryddes, jf. forurensningsloven § 28. I § 28 er ikke kostnadene med rydding noe eget vurderingstema. Det gjelder heller ikke noe allment forholdsmessighetsprinsipp i norsk forvaltningsrett.⁹

Likevel er det etter loven § 37 opp til forurensningsmyndighetens skjønn å vurdere om det skal gis pålegg om fjerning der vilkårene i § 28 er oppfylt, ut fra omstendighetene i den enkelte saken. I denne sammenhengen er det blant annet relevant å legge vekt på hva som oppnås med fjerning, holdt opp mot kostnadene.

For å sikre tilfredsstillende miljøkvalitet ved gjennomføring av forurensningsloven er det gitt retningslinjer i § 2. Lovens krav om tilfredsstillende miljøkvalitet skal oppnås ut fra «*en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold.*»¹⁰ Her kan både private og samfunnsøkonomiske hensyn komme i betraktning.

I vrakfjerningsrapporten fra brand Marine Consultants¹¹ er det gjort en grundig vurdering av seks ulike fjerningsmetoder. Å få opp flytedokken i sin helhet enten ved å pumpe inn luft eller løfte den opp, er helt uaktuelt ut fra størrelse, alder og tilstand på konstruksjonen etter havariet.

Å fjerne et slikt vrak er en stor operasjon både teknisk, økonomisk og miljømessig. Operasjonen vil i seg selv også føre til ytterligere forurensning både i form av direkte utslipp og frigjøring av

⁹ LB-2015-54634

¹⁰ Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) side 88-89

¹¹ PN1-0102021 CCB Floating dock - Wreck removal feasibility study



forurensninger i sedimentene. Den eneste måten å fjerne vraket på er å dele det opp, enten ved giljotinerer eller oppdeling ved skjæring med kjetting. Rapporten vurderer og kostnadsberegner seks ulike alternativ. Kompleksiteten i operasjonen og risikoen for endringer i konstruksjonen gjør kostnadsvurderingen krevende, og rapporten slår fast at den vil kreve en sikkerhetssone som vil resultere i driftsrestriksjoner på CCBs aktivitet. Den gir et kostnadsbilde fra 286 til 506 millioner kroner i direkte kostnader for selve fjerningen basert på vurderinger av rundsum. I tillegg kommer indirekte kostnader knyttet til finansiering og tap av inntekt som følge av redusert aktivitet ved basen. Dette er vurdert i en egen rapport fra KPMG.

Den ressursmessige skrapverdien, som er et tema klager tar opp, er vurdert til 7,2 millioner kroner. Det gjenstår cirka 12 millioner kroner i rest av forsikringssummen på totalt 15 millioner kroner.

De totale hevingskostnadene for de vurderte alternativene er anslått til mellom 516 til 871 millioner kroner der forsikring og metallverdi er trukket fra.

Vrakfjerningsrapporten konkluderer med at ulempene vurdert etter teknisk og operasjonelle risiko, sammen med miljøpåvirkningen fra direkte og indirekte forurensninger, er langt større enn enhver fordel ved å fjerne den.

Risikoen for havarier med tilhørende høye vrakfjerningskostnader er vel kjent i skipsnæringen. Det foreligger forsikringsmuligheter for å dekke slike kostnader, og det må tillegges en betydelig vekt. At en fjerningsoperasjon er ressurskrevende, kan normalt ikke tillegges vekt. Det avgjørende er om tiltaket er nødvendig for å sikre miljøtilstanden. I denne saken er forsikringssummen svært lav og kostnadene ved fjerning svært høye.

I brev av 30. april 2021 oppsummerer CCB sine synspunkt, og mener at det ikke foreligger rettslig grunnlag for å pålegge heving av dokken. En eventuell heving vil være svært kostbar og vanskelig å gjennomføre, uten at det vil føre til en miljøgevinst. CCB hevder at heving vil ha negativ effekt i form av spredning av forurensede sedimenter og direkte utslipp fra fartøy som deltar.

Norges Miljøvernforbund viser i sin kommentar 20. august 2021 at det blir feil signal fra myndighetene å la vraket bli liggende. De viser til regelverket som er utviklet for å demolere offshoreinstallasjoner, og at en direkte kostnad på 280 millioner kroner for alternativ 6 er akseptabel. Videre peker de på stålverdien er underkommunisert, det samme er verdien av et ryddet område.

Etter Statsforvalterens syn gir vrakfjerningsrapporten et så godt grunnlag som mulig for å vurdere kostnadene ved et eventuelt pålegg om fjerning.

Basert på foreliggende informasjon som er gjennomgått i klagesaken, er det Statsforvalterens vurdering at vraket av flytedokken ikke virker skjemmende, men kan være til skade eller ulempe for miljøet slik den nå ligger. Området er regulert til havneområde og vraket ligger like ved industriområdet til CCB.

Statsforvalteren er enig med klager i at det som hovedregel er viktig å fjerne alle skip og installasjoner som havarerer både når det gjelder forurensningsfare og ressurs hensyn.

Etter en samlet vurdering vil Statsforvalteren ikke pålegge å fjerne vraket av flytedokken. Påvist forurensning og forurensningsfare er vurdert til å være liten, og vraket har liten ressursmessig verdi.



Kostnadene ved å fjerne vraket er også svært høye, og det vil være risiko for ytterligere forurensning ved å fjerne vraket.

I skjønnsvurderingen har vi dessuten lagt stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, i tråd med forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje setning.

Konklusjon

Etter en samlet vurdering stadfester Statsforvalteren vedtaket i Øygarden kommune av 21. april 2020 der Coast Center Base AS (CCB) ikke ble pålagt å heve havarert flytedokk ved Ågotnes, jf. forurensningsloven § 37 annet ledd som sier at forurensningsmyndigheten «kan» gi pålegg om fjerning.

Vraket virker ikke skjemmende, men kan være til skade eller ulempe for miljøet. Det ene av to alternative grunnvilkår for å kreve fjerning etter forurensningsloven § 28, er derfor oppfylt. Påvist forurensning og forurensningsfare er likevel vurdert til å være liten, og vraket har liten ressursmessig verdi. Kostnadene ved fjerning er også svært høye.

Statsforvalteren vil sette krav om overvåking av områdene rundt havaristedet etter et nærmere fastsatt overvåkingsprogram for å vurdere om det er nødvendig med eventuelle tiltak i fremtiden.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Gunnar O. Hæreid
fungerende statsforvalter

Kjell Kvingedal
miljødirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Wikborg Rein	Postboks 1233 Sentrum	5811	BERGEN
COAST CENTER BASE AS	Postboks 55 CCB	5347	ÅGOTNES
Kystverket	Postboks 1502	6025	ÅLESUND
Miljødirektoratet	Postboks 5672 Torgarden	7485	TRONDHEIM
Øygarden kommune	Ternholmvegen 2	5337	RONG
Samferdselsdepartementet	Postboks 8010 Dep	0030	OSLO