

Fylkesmannen i Trøndelag
Postboks 2600
7734 Steinkjer

Klima- og miljøavdelingen

Vår ref.
19/00772

Deres ref.
2018/4284

Vår dato:
11.10.2019

Deres dato:
17.01.2019

Vår saksbehandler:
Ingvild Helland

Søknad om endring i utslippstillatelse for Rørvik lufthavn

Det vises til utslippstillatelse for Rørvik lufthavn, utstedt av Fylkesmannen i Trøndelag (FMTL) 17. januar 2019. Det vises også til vår søknad datert 30. mai 2017, med supplerende opplysninger 14. desember 2017 og 21. februar 2018.

I lys av nye utslippstillatelser for lufthavnene Røros og Trondheim, vil Avinor påpeke at heller ikke for Rørvik lufthavn var tillatelsen til kjemikalieforbruk i henhold til hva det ble søkt om. Allerede første driftsår med ny tillatelse ser vi nå at pr. 4. oktober 2019 har vi brukt 90,5% av tillatt mengde flyavisingkjemikalier. Avinor ønsker robuste utslippstillatelser som sikrer sikker og forsvarlig drift og trafikkavvikling over tid, og slik at nye, ressurskrevende søknadsrunder kan unngås.

Avinor v/Rørvik lufthavn søker derfor med dette om endring i utslippstillatelsen fra 17. januar 2019. På bakgrunn av forbruket hittil i 2019, og i påvente av saksbehandling for en permanent endring i tillatelsen, søker også Avinor om en midlertidig endring i utslippstillatelsen for 2019 på 10 000 liter 100% glykol.

I tillegg til endring i tillatt kjemikalieforbruk, er også enkelte vilkår og detaljer i tillatelsen som søkes endret.

Oppsummert søker Avinor om:

- Midlertidig (for 2019) og permanent endring i forbruk av flyavising kjemikalier tilsvarende 10 000 liter 100% glykol (som omsøkt).
- Endring i ordlyd om at tillatelsen gjelder «forurensning fra baneavising og flyavising».
- Endring i krav om dokumentasjon av PEC/PNEC for flyavisingkjemikalier i ferskvannsresipient.
- Endring i krav om utslippskontroll.
- Bortfall av krav om overvåkning av luft.
- Endring i ordlyd i vedtaksbrev, ang. rensing av utslipp.

Begrunnelse for søknad om endring i tillatelse

Kommentarer og søknad om endringer fra utslippstillatelsens vilkår

Punktene under refererer til tillatelsens nummerinndeling.

Pkt. 1 (Tillatelsens ramme) og 3.1.1 (Utslipp fra fly- og baneavising, første avsnitt):

«Tillatelsen gjelder forurensning fra baneavising og flyavising,....»

Avinors kommentar: Det presiseres at Avinor søkte om forbruk av kjemikalier som benyttes til fly- og baneavising. Det er ikke dokumentert at dette forbruket medfører en forurensningssituasjon. Vi minner også om Avinors konsernmål for fagområdet Vann og grunn for perioden 2016-2020:

«Aktiviteter ved Avinors lufthavner skal ikke medføre ny grunnforurensning eller redusert miljøtilstand i vannmiljø»

Avinor jobber aktivt for at dette målet etterleves.

Avinor søker derfor om endring i vilkåret og ber om at ordlyd endres til «Tillatelsen gjelder forbruk av...».

Pkt. 3.1.1 (Utslipp fra fly- og baneavising, andre avsnitt):

Det gis tillatelse til følgende:

1. «Forbruk av baneavisingkjemikalier, tilsvarende et kjemisk oksygenforbruk på 7000 kg. KOF/år.
2. Forbruk av flyavisingkjemikalier på 7000 liter 100% glykol.»

Avinors kommentar: FMTL begrunner vedtaket med at (vår understrekning) «Fylkesmannen mener at det kan se ut til at sesongen 17/18 var et unormalt år...». Vi mener en slik saksbehandling ikke er hensiktsmessig. Avinor har lang erfaring med lufthavndrift og søkte om et forbruk som kunne forventes ut fra den endrede trafikksituasjonen, samt erfaringene med endrede værforhold. Dette var også beskrevet i søknaden, og som nevnt er forbruket hittil i år oppe i 90,5% av tillatt mengde, og det er fremdeles tre måneder igjen av året.

Avinor jobber kontinuerlig for at driften av lufthavnene ikke skal medføre uakseptabel miljøpåvirkning. Hvis økt forbruk skulle vise seg å ha en uakseptabel miljøpåvirkning er Avinor gjennom forurensningsloven forpliktet til å vurdere ulike avbøtende tiltak. På bakgrunn av den store økningen aksepterte Avinor å gjennomføre overvåkning i henhold til vannforskriften. Dette vil danne en god bakgrunnsdokumentasjon for lufthavnen, i og med at forbruket har økt de siste årene og kan forventes å øke ytterligere.

Avinor ønsker robuste utslippstillatelser som sikrer sikker og forsvarlig drift og trafikkavvikling over tid, og slik at nye, ressurskrevende søknadsrunder kan unngås. Avinor vil uansett størrelse på tillatelsen ikke bruke mer kjemikalier enn nødvendig, da bruk av kjemikalier er betydelig kostnadsdrivende.

På bakgrunn at dette søker Avinor om endring i tillatelsen, og ber om et årlig forbruk på 10000 liter 100% glykol, som omsøkt.

Pkt. 3.1.1 (Utslipp fra fly- og baneavising), siste avsnitt:

«Utslipet omfatter også diffuse utslipp av små mengder tilsetningsstoffer (overflateaktive stoffer og korrosjonshemmere) som finnes i flyavisingkjemikalier. Flyavisingkjemikalier som benyttes skal ha kjent PEC/PNEC i ferskvannsresipient og forholdstallet skal være mindre enn 1.»

Avinors kommentar: PNEC for selve flyavisingkjemikaliet er ikke kjent, ref. datablad vedlagt utslippssøknaden. Normalt får Avinor krav om å *dokumentere* at PEC/PNEC <1 for *tilsetningsstoffet* i avisingkjemikalier, da det er tilsetningsstoffet som er giftig. Dette er et etoksilat. Avinor antar det er dette som menes og ber om at teksten endres for dette punktet. PEC dokumenteres gjennom analyse. Videre er det ikke ferskvannsresipienter ved Rørvik lufthavn.

På bakgrunn av dette søker Avinor om at vilkåret endres til:

«Det skal dokumenteres at PEC/PNEC for tilsetningsstoffer i resipient er mindre enn 1.»

Avinor vil legge opp til analyse av tilsetningsstoffer i overvannskanalen. Avinor vil analysere på tilsetningsstoffet i punkt P2 gjennom to sesonger. Hvis dette stoffet ikke er påvist i løpet av denne tiden, vil analysen av dette stoffet avsluttes.

Pkt. 11.2 (Utslippskontroll):

«Bedriften skal kontrollere og dokumentere utslippene til vann ved å gjennomføre målinger. Målinger består av volumstrømsmåling, prøvetaking, analyse og beregning.»

Avinors kommentar: Det anses ikke som hensiktsmessig å etablere volumstrømsmålinger i alle utslippspunkter fra lufthavnen. Dette krever etablering av infrastruktur og instrumentering i kummer og rør som anses uhensiktsmessig for en lufthavn på denne størrelsen. I tillegg vil det være en stor andel av infiltrasjon, noe som ikke vil kunne fanges opp i slike målinger. Kjemikalieforbruket er fortsatt relativt begrenset og Avinor anser det som tilstrekkelig at det tas stikkprøver fra vannstrømmene slik som beskrevet i oppdatert miljøovervåkningsprogram (vedlagt). Det gjøres også en beregning på organisk belastning tilsvarende som utført i søknaden, men basert på faktisk forbruk.

Avinor søker på bakgrunn av dette om endring i vilkåret og ber om at det omformuleres til (understreking viser endring i tekst):

«Bedriften skal kontrollere og dokumentere utslippene til vann ved å gjennomføre målinger. Målinger kan bestå av prøvetaking, analyse og beregning. Målinger skal utføres slik at de blir representative for virksomhetens faktiske utslipp. Valg av metode skal begrunnes i lufthavnens miljøovervåkningsprogram....»

Pkt. 11.4 (Program for utslippskontroll):

Dette punktet setter svært detaljerte krav til utslippskontroll. Det er svært mange vannstrømmer og det er også mye infiltrasjon av overvann fra store flater ved lufthavnen. Avinor kan ikke se at det er gjennomførbart å redegjøre for alle utslippsstrømmer (ref. kulepunkt 1), volum og innhold. Hovedstrømmene er allerede beskrevet som en del av søknaden og gjennom en beregning av organisk belastning basert på faktisk forbruk, vil en kunne ha tilstrekkelig kontroll på den miljømessige belastningen fra lufthavndriften.

Avinor søker på bakgrunn av dette om endring i vilkåret og ber om at det omformuleres til kun å bestå av eksisterende første avsnitt:

«Bedriften skal ha et program for utslippskontroll (måleprogram) som inngår i bedriftens dokumenterte internkontroll. I programmet skal bedriften redegjøre for de kartlagte utslippene (punkt 11.1 første ledd), gjennomføringen av utslippskontrollen (punkt 11.2) og kvalitetssikring av målingene (punkt 11.3).».

Dette vil sørge for at vi redegjør for prøvetaking og valg av målinger i miljøovervåkningsprogrammet, et program FMTL kan kommentere på.

Pkt. 12.1 (Overvåking av resipienter):

«Bedriften skal sørge for overvåking av mulige miljøeffekter av virksomheten i henhold til et overvåkningsprogram. Dette gjelder så vel effekter på luft, grunn, vann og sedimenter i den grad dette er aktuelt.»

Avinors kommentar: Lokal luftkvalitet ved en lufthavn påvirkes hovedsakelig av flytrafikk, veitrafikk og fyring knyttet til brannøvingsaktivitet. Ved Rørvik lufthavn er det ikke noe aktivt brannøvingsfelt..

Miljødirektoratets Miljømål nummer 4.4 sier «Å sikre trygg luft. Basert på dagens kunnskapsstatus blir følgende nivå sett på som trygg luft: Årsmiddel PM_{10} : $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ Årsmiddel $PM_{2,5}$: $8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ Årsmiddel NO_2 : $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ »

I 2001 gjennomførte NILU, på oppdrag fra Oslo lufthavn, en stor kartlegging av den lokale luftkvaliteten. Det ble gjennomført beregninger, samt målinger på ulike steder rundt lufthavnen. Rapporten ble oppdatert i 2016 og NILU konkluderer med at:

«Beregning av luftforurensning i et modellområde på 9 x 12 km rundt Oslo Lufthavn viser at beregnet nivå av NOX i de mest belastede områdene, som ligger inne på flyplassen, er på samme nivå som beregningsresultater for sentrumsområder i middelstore byområder i Norge, der konsentrasjonsnivået ligger nær grenseverdien for årsmiddelkonsentrasjon av NO2. De beregnede verdiene er under grenseverdiene for luftkvalitet, men modellen gir underestimer av konsentrasjonene i byområdene, så marginen til grenseverdien er mindre enn det modellresultatene viser. I boligområder nærmest Oslo Lufthavn er påvirkning av luftkvalitet fra flyplassens virksomhet størst for komponenten NO2, mens forurensning av partikler (PM10 og PM2,5 målt som massekonsentrasjon) er dominert av bidrag fra kilder utenfor modellområdet. Konsentrasjonsfordelingen av NO2 som framkommer ved modellering av bidrag fra fly, viser at selv om en mye større del av utslippet fra fly i modellområdet foregår i luften, er konsentrasjonsbidraget helt dominert av den delen av utslippet som foregår på bakken, det vil si fra kilder fra vegtrafikk til og fra flyplassen og fra bakkeoperasjoner på selve flyplassen.»

Avinor Oslo lufthavn har ikke gjennomført egne målinger av luftkvalitet siden mai 2017. For 2017 var høyeste gjennomsnittlige måleverdi for PM_{10} : $28 \mu\text{g}/\text{m}^3$ for en måned. Dette er eneste måneden gjennomsnittsverdien har overskredet den nye årsmiddelverdien. De andre månedene har middelveiden for PM_{10} ligget på $13 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Tidligere års målinger viser verdier godt under myndighetskrav og nasjonale mål.

Sammenlignet med Oslo lufthavn, er passasjertallet ved Rørvik lufthavn på ca. 3 promille. Dette gjenspeiler seg i et svært begrenset antall flybevegelser og antall kjøretøyer som beveger seg på lufthavnen. Basert på beregningene over og vedlagte NILU-rapport, er det derfor ingen ting som skulle tilsi at Rørvik lufthavn bryter Miljødirektoratets miljømål. Dette gjelder også alle andre av Avinors lufthavner.

Avinor søker derfor om endring i vilkåret og ber om følgende ordlyd:

«Bedriften skal sørge for overvåking av mulige miljøeffekter av virksomheten i henhold til et overvåkingsprogram.»

Kommentarer og søknad om endringer fra vurderinger i vedtaksbrev

I vedtaksbrevet som følger utslippstillatelsen har FMTL vurdert Avinors søknad.

Under overskriften «Vurdering etter vannforskriften» har FMTL skrevet følgende kommentarer:

Siste avsnitt: «Virksomheten det her søkes om tillatelse for er vurdert til ikke å komme innunder unntaks-bestemmelsene i vannforskriften § 12. Fylkesmannen vurderer det slik at tiltaket er av en slik art at det er mulig å rense eventuelt utslipp slik at bestemmelsen i § 4 i vannforskriften kan overholdes, og målene i forvaltningsplanen kan oppnås.»

Avinors kommentar: I veilederen til vannforskriften står det at §12 «skal vurderes når det skal fattes enkeltvedtak om ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst som kan medføre at miljømålene ikke nås eller at tilstanden forringes.» Avinor vil minne om at driften av Rørvik lufthavn ikke er en ny aktivitet. Det er heller ikke dokumentert at lufthavnen bidrar til at miljømålene ikke nås.

Videre ønsker vi å informere om at rensing av propylenglykol kan gjennomføres, men da i et biologisk rensetrinn, der mikroorganismer ved fullstendig nedbrytning omdanner propylenglykol til karbondioksid og vann. Et slikt renseanlegg kan for eksempel være i et kommunalt renseanlegg eller som infiltrasjon i grunnen med tilstrekkelig nedbrytningskapasitet for de konsentrasjoner og mengder det er snakk om. Et kommunalt renseanlegg med biologisk rensetrinn er ikke tilgjengelig i Rørvik lufthavn sitt nærområde. Avinor mener derfor at bruken av ordet «renseanlegg» er uheldig da dette binder oss til en vanskelig tilgjengelig og potensielt svært dyr løsning.

For at FMTLs vurdering skal være iht. hva som faktisk er mulig å gjennomføre, ber Avinor om at ordlyden endres til:

«Hvis miljøovervåkingen viser at lufthavnens drift medfører en forringelse av vannkvaliteten i nærliggende resipienter, skal Avinor vurdere hensiktsmessige avbøtende tiltak for å hindre at belastningen på resipienten blir uakseptabel.»

Under overskriften «Vurdering etter naturmangfoldloven» har FMTL skrevet følgende kommentarer:

For §9: «Utslippene skal følges opp med undersøkelser og målinger i vannforekomsten, og det vil være mulig å kreve ytterligere rensing ved behov.»

For §10: «Den kontinuerlige overvåkingen skal omgående medføre etablering av ytterligere renseanlegg om det påvises utslipp som vil forringe vannkvaliteten iht. miljømål.»

Avinors kommentar: Med referanse til vår kommentar over, ber vi om at ordlyden endres til:

«Hvis miljøovervåkingen viser at lufthavnens drift medfører en forringelse av vannkvaliteten i nærliggende resipienter, skal Avinor vurdere hensiktsmessige avbøtende tiltak for å hindre at belastningen på resipienten blir uakseptabel.»

Utslippstillatelsens påvirkning på lufthavnens drift

Avinor søker om endringer i eksisterende tillatelse, basert på de søknadsdokumenter som ble sendt inn i 2017 og 2018, samt våre kommentarer i dette brevet.

Dagens tillatelse kan medføre fremtidige operative begrensninger på Rørvik lufthavn i perioder med krevende vinterforhold, hvis ikke FMTL gir midlertidige tilleggstillatelser i perioder dette er nødvendig. Tillatelsen fra Fylkesmannen har ikke tilstrekkelig rammer for forventet, fremtidig kjemikalieforbruk og har ikke tatt hensyn til det omsøkte forbruket og Avinors begrunnelse for dette. Dersom disse vilkårene blir stående, kan det medføre at det i krevende vintersesonger, hvor forbruket blir høyt, blir nødvendig å begrense avising av fly, noe som igjen fører til innstilling av flyvninger og mulig stenging av lufthavnen. For å unngå dette, og for å unngå ressursbruk ved flere søknader om midlertidige tillatelser, søker Avinor om en permanent endring i utslippstillatelsen. I påvente av saksbehandlingen søker Avinor også om en midlertidig utslippstillatelse for 2019 på 10 000 liter 100% glykol.

Kravene om at det skal dokumenteres volumer og mengder for utslipp til alle resipienter vil medføre betydelige investeringer i infrastruktur. Det er ikke infrastruktur for dette på lufthavnen i dag. Dersom vilkårene for dette blir stående vil dette medføre at andre investeringer knyttet til utvikling av lufthavnen ikke kan realiseres. Dette kan få konsekvenser for de fremtidige tilbudene ved lufthavnen, både for reisende og for det operative ved lufthavnen.

Avinor vurderer at det omsøkte forbruk er miljømessig forsvarlig og vil sikre en robusthet i avvikling av flytrafikk. Det vil også bidra til at Avinor kan investere riktig i forbindelse med den videre utvikling av lufthavnen



Med vennlig hilsen

Avinor AS

Jan Rune Sæbø, lufthavnsjef Rørvik lufthavn

Vedlegg: Miljøovervåkningsprogram for Rørvik lufthavn Ryum