

Arkivsaknr 20/17262-1
Saksbehandler Erling Myrland

Saksgang	Møtedato	
Helse- og velferdsutvalget	15.10.2020	45/20
Miljø-, klima- og samferdselsutvalget	28.10.2020	
Kommunestyret		

Orienteringssak - Mottak av allierte reaktordrevne fartøy ved Grøtsund Industri- og offshorehavn

Kommunedirektørens innstilling til vedtak:

1. Redegjørelsen for status i saken om mottak av allierte reaktordrevne fartøy ved Grøtsund Industri- og offshorehavn tas til orientering.
2. Kommunedirektøren utarbeider ny sak for kommunestyret når nye avklaringer i saken foreligger.

Mari Enoksen Hult
Konst. kommunedirektør

Magne Amundsen
Konst. Stabssjef personal og administrasjon

1. Hva saken gjelder

Saken gir en orientering om prosessen knyttet til spørsmålet om mottak av allierte reaktordrevne ubåter ved Grøtsund Industri- og offshorehavn (også omtalt som Tønsnes industrihavn).

Ved saken er også de relevante utredningene som er gjort så langt i arbeidet vedlagt, herunder både forsvarsdepartementets og kommuneadvokatens juridiske vurdering av mottaksplikt for reaktordrevne ubåter etter havneloven, helsekonsekvensutredning for anløp av reaktordrevne fartøy ved Tønsnes industrihavn, rapport om Grøtsund Industri- og offshorehavn og framtidig utvikling av nordøstpassasjoen av Centre for High North Logistics og artikkelen «*Nuclear submarines in Tromsø – An overview of available information on risks and preparedness.*», av professor Christer Pursiainen ved UiT.

2. Bakgrunn for saken

Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen de siste årene har ført til økt seilingsaktivitet i Barentshavet av NATOs reaktordrevne ubåter. Anløpene av reaktordrevne fartøyer herunder atomubåter til Norge har derfor økt kraftig de senere årene.

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA), tidligere Statens strålevern, har opplyst at det årlig er mellom 30 og 40 slike anløp i Norge. Tallet var for få år siden 10 til 15.

Det er i dag kun Forsvarets orlogsstasjon Haakonsvern utenfor Bergen som er har konsesjon fra DSA til slike anløp. Til nå har slike anløp i all hovedsak gått hit. Men på grunn av lang seilingstid til Bergen fra nordområdene, og det faktum at det også blir seilt stadig mer i nord, har Forsvaret et behov for å etablere en ny havn i nord.

Fra 2016 har det vært kjent at Forsvaret har hatt et ønske om å benytte den kommunale havnen Grøtsund industri- og offshorehavn for mottak av atomdrevne allierte ubåter. I første omgang har det vært mest aktuelt å motta amerikanske ubåter, men på sikt kan det også være aktuelt med mottak av britiske og franske atomubåter. Antatt antall anløp til havnen er satt til ca. 4-5 anløp i året, med en anslått varighet på noen få dager per anløp for mannskapsbytte. Eventuelle reparasjoner kan tenkes å ta noe lengre tid. Geografisk ligger Grøtsund industri- og offshorehavn på fastlandet nord for Tromsø. Det er omtrent 8 km i luftlinje fra UiT Norges arktiske universitet og Universitetssykehuset Nord-Norge HF (UNN). Fra Tromsø sentrum er det omtrent 12 km i luftlinje.

Kommunestyret i Tromsø kommune behandlet den 27.03.2019 (saknr: 19/2210) en orienteringssak om mulig bruk av Grøtsund industri- og offshorehavn for mottak av reaktordrevne fartøy. I saken fattet kommunestyret følgende vedtak:

1. *«Redegjørelse om mulig bruk av Tønsnes havn til mottak av reaktordrevne fartøy tas til orientering.»*
2. *Kommunestyret ønsker ikke anløp av reaktordrevne fartøy på Tønsnes.*
3. *Kommunestyret er bekymret for at reaktordrevne fartøy vil legge hindringer for annen bruk og verdiskapning på området.*
4. *Kommunestyret mener prinsipielt at staten må kompensere, alle kostnader og fremtidig tap av inntekter dersom staten vil ta i bruk området til dette formålet.»*

Det følger av kommuneloven § 13-1 at dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

For administrasjonen i Tromsø kommune har arbeidet med saken og prosessen så langt vært krevende. En del av utfordringene knytter seg til manglende skriftlighet i prosessen, manglende utredninger og uklarheter knyttet til rollefordeling og ansvarsområde for de forskjellige forvaltningsorganene som har bidratt inn i arbeidet. Man har nå likevel kommet noen steg videre i prosessen og fått gjennomført noen viktige utredninger. Kommunedirektøren vurderer derfor at det, i tråd med kravene i kommuneloven § 13-1, er et behov for å orientere kommunestyret om faktiske og rettslige forhold som har betydning for vedtaket truffet av kommunestyret den 27.03.19 (saksnr. 19/2210.)

3. Saksutredning

a. Kort om prosessen fra 2018 til d.d.

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) inviterte en rekke sivile aktører i Tromsø til et møte ang. ferdigstillelse av beredskapsplanverk for Grøtsund industri- og offshorehavn den 06. September 2018. Arbeidet rundt utvikling av beredskapsplanverk ble i sin tid satt på vent da Tromsø Havn KF fikk en større kontrakt innen petroleumsindustrien som la beslag på arealene ved Grøtsund industri- og offshorehavn

Under oppstartsmøtet i 2018 viste FOH til tidligere arbeid knyttet til utredning av anløpshavner for reaktordrevne fartøy i Nord-Norge, og ønsket å basere den videre prosessen på dette. Det ble påpekt en klar utfordring med tanke på at få, om noen, av de opprinnelige personene som var involvert i arbeidet i 2016 var involvert i arbeidet som ble startet høsten 2018.

Det finnes lite skriftlig informasjon rundt den første delen av prosessen. De skriftlige kildene som eksisterer, er mangelfull og uten utdypning. Dette førte til at den nye prosessen manglet historikk og et vurderingsgrunnlag for videre diskusjon.

Under hele prosessen er det etterspurt en risiko- og sårbarhetsanalyse fra FOH rundt anløp av reaktordrevne fartøy til Tønsnes havn. En ROS ville gjøre Tromsø kommune i stand til å utforme beredskapsplanverk med dimensjonerte tiltak i forbindelse med en uønsket hendelse ved et reaktordrevet fartøy til kai, eller på tur til kai. En beredskapsplan skal være faglig begrunnet, og basert på risiko- og sårbarhet som identifiseres i en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Jf. Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) § 15. En gradert ROS fra FOH ble tilgjengeliggjort for Tromsø kommune ved fysisk oppmøte ved Fylkesmannens kontor våren 2020.

Grunnet koronasituasjonen som oppstod i mars 2020 ble det i samråd med FOH besluttet at arbeidet med beredskapsplanverk for Grøtsund industri- og offshorehavn ble stilt i bero.

Kontakten ble gjenopprettet fra FOH sin side i mai 2020. Den 18.05.20 ble det etterspurt hvordan man skulle gjennomføre planlagt folkemøte. Dette ble avkrefet fra Tromsø kommune. Det ble gitt tilbakemelding på at det ikke var mulig å gjennomføre et folkemøte før eventuelt beredskapsplanverk og øvelse var gjennomført.

Forsvarsminister Frank Bakke-Jensen innkalte til møte den 10.07.20 mellom ordførerne i kommunene som ville bli berørt ved et eventuelt anløp (Skjervøy, Tromsø, Lyngen og Karlsøy). Dette møtet ble avholdt på Fylkeshuset i Tromsø. I møte mellom de berørte

kommunene og ministeren kom man til enighet om at prosessen til da hadde vært utfordrende. Det ble også poengtert at risiko- og sårbarhetsanalysen, gjennomført av Forsvarets operative hovedkvarter som foreligger i saken, og de beregninger som er gjort i den anledning, ikke kan legges til grunn i det videre beredskapsplanarbeidet. Dette ble for øvrig også slått fast av representanten fra direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) i møtet. Det ble i møtet avtalt at man skulle levere ut en nedgradert utgave av ROS som skulle gjøres tilgjengelig for kommunene.

Det ble videre bestemt at prosessen skulle «starte på nytt» hvor Fylkesmannen innehar et koordinerende ansvar. Det ble satt arbeidsgrupper for videre progresjon og man skulle gjennomgå beredskapsplanverket og utforme dette med tanke på reaktordrevne fartøy til Grøtsund industri- og offshorehavn

I tråd med notatet fra departementet ble ROS levert av FOH nedgradert til unntatt offentligheten og sendt ut til de berørte parter 07.08.20 pr. e-post.

Tromsø kommune og DSA har ved flere anledninger påpekt det faktum at forsvarets ROS for Grøtsund Industri- og offshorehavn ikke inneholder de beregninger som er nødvendige for videre planlegging og som grunnlag for en beredskapsplan. Årsaken til dette er at man har brukt de topografiske beregningene som er gjort for Haakonsvern og benyttet disse på området Grøtsund. At dette ikke er tilstrekkelig er også påpekt av Forsvaret i deres egen ROS:

“Det må imidlertid gjennomføres nye beregninger hvis det er ønskelig å bruke beregningene som grunnlag for beredskapsplaner.”

Til tross for dette ble det satt en stram framdriftsplan. Dette budskapet ble gjentatt på arbeidsgruppemøte mellom de 4 berørte kommunene og Fylkesmannen 21.08.20.

Det ble fra Tromsø kommunes side gitt tilbakemelding på at man ikke kunne slutte seg til den foreslåtte fremdriftsplanen i brev datert 04.09.20 til Fylkesmannen. Det ble i samme brev opplyst at man anså det som nødvendig å legge fram en orienteringssak til Tromsø kommunestyre den 28.10.20.

Arbeidet med en masterplan for havne- og industriområdet i Grøtsund/Tønsnes

Tromsø kommune og Tromsø Havn har siden vinteren 2019 jobbet med utarbeidelse av en masterplan for havn- og industriområdet i Grøtsund/Tønsnes. Deltakere i prosjektet har også inkludert Troms og Finnmark fylkeskommune, Næringsforeningen i Tromsøregionen og Energiklyngen Nord. Bakgrunnen er at området er ansett å ha et unikt potensial for næringsutvikling i nord, samt at tidligere investeringer på om lag 328 millioner kroner, er gjort for å utvikle området som næringsareal. Grøtsund fremheves ofte som ett av de to viktigste næringsarealene i Tromsø kommune, i tillegg til Breivika/Skattøra. Grøtsund er også unik i nordnorsk sammenheng på grunn av dens maritime kvaliteter og umiddelbare nærhet til storby og internasjonal flyplass.

Forprosjektet med masterplan konkluderte i mai 2019 med at forsvar og militær aktivitet var en mulig, men ikke ønsket aktivitet i området. Dette har blitt videreført i et prosjekt i 2020 for å utvikle en masterplan. Masterplanen ble ferdigstilt juni 2020 og konkluderer med mekanisk, maritim industri, energi og maritimt avfall som satsingsområder for videre arbeid. Visjonen for området er å kunne bli et ledende havne- og industriområde for service og utbygging i Arktis. I denne forbindelse har også Centre for High North Logistics utarbeidet en rapport for å vurdere muligheten for å ta en internasjonal posisjon i forbindelse med nordøstpassasjen (se vedlegg). Rapporten konkluderer med at militær aktivitet i området vil kunne gjøre det vanskelig å nå en slik visjon, siden utenlandske aktører som Russland og Kina vil ha reservasjoner mot å benytte en militær havn. Gitt visjonen om at Grøtsund skal være ledende i Arktis, vil det ikke være

gunstig å tilføre militære aktiviteter som kan vanskeliggjøre en utvikling rettet mot utenlandske aktører (for eksempel service av russiske fiskefartøy).

Arbeidet med Grøtsund, som et av Tromsø kommunes fremste næringsarealer, vil kunne forringes ved økt militær aktivitet. Dette skyldes blant annet krav til sikkerhet og at risikoen for mulige hendelser som kan gjøre det vanskelig å tiltrekke seg nødvendige investorer. Tilbakemeldinger fra næringsaktører viser en skepsis til militær aktivitet i umiddelbar nærhet til et industriområde. Resultatet vil derfor kunne være at området ikke kan utvikles som tiltenkt og gir tap av inntekter, arbeidsplasser og verdiskaping for hele regionen. Dette gjelder spesielt ved mottak av atomdrevne ubåter som innebærer en potensielt høy risiko for miljøet og en fare for sikkerheten.

Militære logistikkoperasjoner ved Grøtsund vil på den annen side også innebære næringsaktivitet, ved at lokale aktører vil kunne levere tjenester tilknyttet operasjonene. Dette vil kunne være gunstig i perioder hvor aktiviteten i området er lav. Sett i et langsiktig og strategisk perspektiv, har arbeidet med masterplanen likevel vist at aktiviteten vil kunne være vanskelig å forene med den ønskede satsingen for området.

For øvrig kan det nevnes at Tromsø Havn KF har fått tilsagn på 400 000 kr i støtte fra Troms og Finnmark fylkeskommune for å jobbe videre med realisering av området. Dette arbeidet inkluderer utvikling av salgs- og markedsmateriell. Midlene er gitt gjennom fylket sin støtteordning for «bærekraftig og verdiskapende næringsutvikling». Dette viser at fylket fortsatt er engasjert i og har tro på Grøtsund som et næringsareal av regional betydning.

Helsekonsekvensutredning

En helsekonsekvensutredning er i skjæringspunktet mellom fysiske forhold og forhold som berører individer/grupper i befolkningen. Det er tiltakshaver for prosjektet som er ansvarlig for å gjennomføre vurderinger av helsekonsekvenser i forbindelse med en ROS analyse. I dette tilfellet er tiltaket i utgangspunktet definert av staten som et statlig forsvarsrettet prosjekt. Kommunen har valgt å belyse ulike risikofaktorer for helse i denne utredningen i vedlegg til kommunestyresaken.

Helsekonsekvenser ved en lokal strålingsulykke vil skille seg fra en regional, nasjonal eller internasjonal hendelse ved økt risiko på grunn av økt nærhet til strålekilde, samt kort responstid på tiltak. Det vil være snakk om minutter ved lokal hendelse og timer ved regional, nasjonal internasjonal hendelse.

Kortsiktige/umiddelbare helseeffekter ved radioaktiv stråling er akutt stålingssyndrom og med påvirkning av benmarg, tarmsystem, hud og sentralnervesystem. Langsiktige helseeffekter innebærer økt sannsynlighet for kreft, redusert forplantningsevne eller genetiske skader på foster og mennesker.

De psykologiske helsekonsekvenser vil være sortert til før, under og etter en eventuell hendelse. Selve tilstedeværelse av en potensiell risiko vil for mange kunne medføre psykologisk stress, uro og bekymringer. Under en alvorlig hendelse vil oppstå krisereaksjoner som panikk, impulshandling eller handlingslamming. Etter hendelse vil man kunne plages med angst, depresjon, søvnløshet. Psykiske plager og lidelser er en av de største helseutfordringene i vårt samfunn og en av de viktigste årsaker til frafall fra arbeidslivet.

Rettslig grunnlag for mottak av reaktordrevne fartøy.

Mottaksplikt

Gjennom prosessen fra 2016 og fram til i dag har det fra flere hold vært fremholdt at Tromsø Havn KF som havneoperatør har en mottaksplikt etter havne- og farvannsloven (hfl.) for reaktordrevne fartøy. Etter kommunedirektørens syn har ikke dette vært tilstrekkelig utredet tidligere i prosessen, og man finner uansett ingen juridiske vurderinger av mottaksplikten som er skriftliggjort i arbeidet med utredningen av Grøtsund industri- og offshorehavn til mottak av militære reaktordrevne fartøy.

Som en følge av vedtaket i kommunestyret den 27.03.19 hvor man vedtok at man ikke ønsket anløp av reaktordrevne fartøy ved Grøtsund industri- og offshorehavn, ble mottaksplikten etter hfl. et særlig aktuelt vurderingstema. Tromsø kommunes juridiske vurdering av mottaksplikten etter hfl. § 27 konkluderte med at man ikke kunne se at mottaksplikten etter hfl. § 27 er et gyldig rettslig grunnlag for mottak av reaktordrevne fartøy i strid med havneeiernes ønske for aktiviteten ved havna jf. kommunestyrets vedtak av 27.03.19. Dette ble det også gitt tilbakemelding om til Fylkesmannen i brev av 04.09.2020.

Etter oppfordring fra Fylkesmannen kom deretter Forsvarsdepartementet (usignert og udatert) med sin vurdering av mottaksplikten etter havne- og farvannsloven (**Vedlagt**). Notatet ble oversendt i e-post fra Fylkesmannen den 16.09.20 i forkant av dialogmøte mellom Fylkesmannen og Tromsø kommune. Konklusjonen fra Forsvarsdepartementet er at det foreligger en mottaksplikt etter havneloven § 27.

Kommuneadvokaten har vurdert mottaksplikten etter hfl. og har også vurdert det som anføres fra Forsvarsdepartementet i notatet av 16.09.20. (**Vedlagt**) Kommuneadvokaten kommer til at unntakene i mottaksplikten i hfl. § 27 kommer til anvendelse slik at bestemmelsen om mottaksplikt ikke gjelder for reaktordrevne ubåter. Dette innebærer at havneier har muligheten til å la konvensjonelle dieseldrevne ubåter legge til kai, samtidig som kommunen kan avvise reaktordrevne ubåter av hensyn til *sikkerheten* og *miljøet*. Dersom departementet etter hfl. § 31, tredje ledd gjennom enkeltvedtak eller forskrift bestemmer at Grøtsund industri- og offshorehavn er av særlig forsvarsmessig betydning får kommunen en plikt til å gjøre forberedende tiltak og utarbeide og øve på beredskapsplaner i kriser og krig.

Per i dag er det ikke fattet et slikt vedtak eller utarbeidet en slik forskrift fra departementet.

Avtale med Tromsø Havn KF.

Det har i den senere tiden blitt vist til at det foreligger en avtale mellom Tromsø Havn KF og Forsvaret om mottak av reaktordrevne fartøy til Grøtsund industri- og offshorehavn.

Tromsø havn har opplyst i sakens anledning at det ikke foreligger noen skriftlig avtale mellom Tromsø havn KF og Forsvaret eller mellom Tromsø havn KF og US Navy om mottak av reaktordrevne fartøy.

Om videre prosess og arbeidet med beredskapsplanverk

Som fremhevet ovenfor vil kommunedirektøren understreke at før et beredskapsplanverk kan utarbeides må det foreligge en risiko- og sårbarhetsanalyse som belyser risikoen forbundet med å ta i bruk en sivil havn til mottak av reaktordrevne fartøy. Det er i dag dialog mellom Fylkesmannen som koordinerende enhet og DSA og FOH om utarbeidelse av en ROS som kan ligge til grunn for en beredskapsplan ved Grøtsund industri- og offshorehavn.

Videre vurderes det slik at kun ved å belyse risiko og sårbarhet kan kommunestyret som havneeier ta en informert beslutning om hvorvidt det likevel er ønskelig å benytte Grøtsund industri- og offshorehavn til mottak av reaktordrevne ubåter. Kommunedirektøren anser det derfor som nødvendig å komme tilbake med en ny sak når nødvendige avklaringer rundt det rettslige grunnlaget for mottak av reaktordrevne fartøy foreligger samt ROS og beredskapsplan er ferdigstilt.

Vedtakskompetanse

Kommunestyret