

Nogva Svolvær AS
svolver@nogva.no

Saksb.: Trine Moland/Marit Torsvik
e-post: fmnotrm@fylkesmannen.no
fmnomat@fylkesmannen.no
Tlf: 75531550/75531638
Vår ref: 2007/6583
Deres ref:
Vår dato: 21.12.2017
Deres dato:
Arkivkode: 461.3

Varsel om pålegg om tiltaksplan for forurenset sjøbunn - Nogva Svolvær AS - Vågan

I henhold til forvaltningsloven § 16 varsler Fylkesmannen at vi vurderer å pålegge Nogva Svolvær AS å utarbeide en tiltaksplan for opprydding i forurenset sjøbunn. Et eventuelt pålegg vil bli gitt med hjemmel i forurensningsloven § 51 (pålegg om undersøkelse).

*Frist for innsending av tiltaksplanen settes trolig til 31.10.18. Eventuelle kommentarer til dette varselet må sendes Fylkesmannen **innen 15.02.18**. Fylkesmannen vil i forkant av denne fristen kalle inn til et høringsmøte i Bodø, sannsynligvis i løpet av uke 3.*

Vi viser til:

- Pålegg om undersøkelser på land og i sjø, Fylkesmannen den 17.10.08
- Risikovurdering trinn 1 og trinn 2 i sjø utenfor verftene i Svolvær, Norconsult den 10.11.09
- Miljøteknisk rapport og risikovurdering (på land), Norconsult den 16.12.09
- Pålegg om tiltaksplan for forurenset grunn, Fylkesmannen den 01.03.13
- Tiltaksplan for forurenset grunn ved Nogva Svolvær AS, Golder Associates AS den 19.12.13
- Vurdering av behov for tiltak på land, Fylkesmannen den 24.10.16

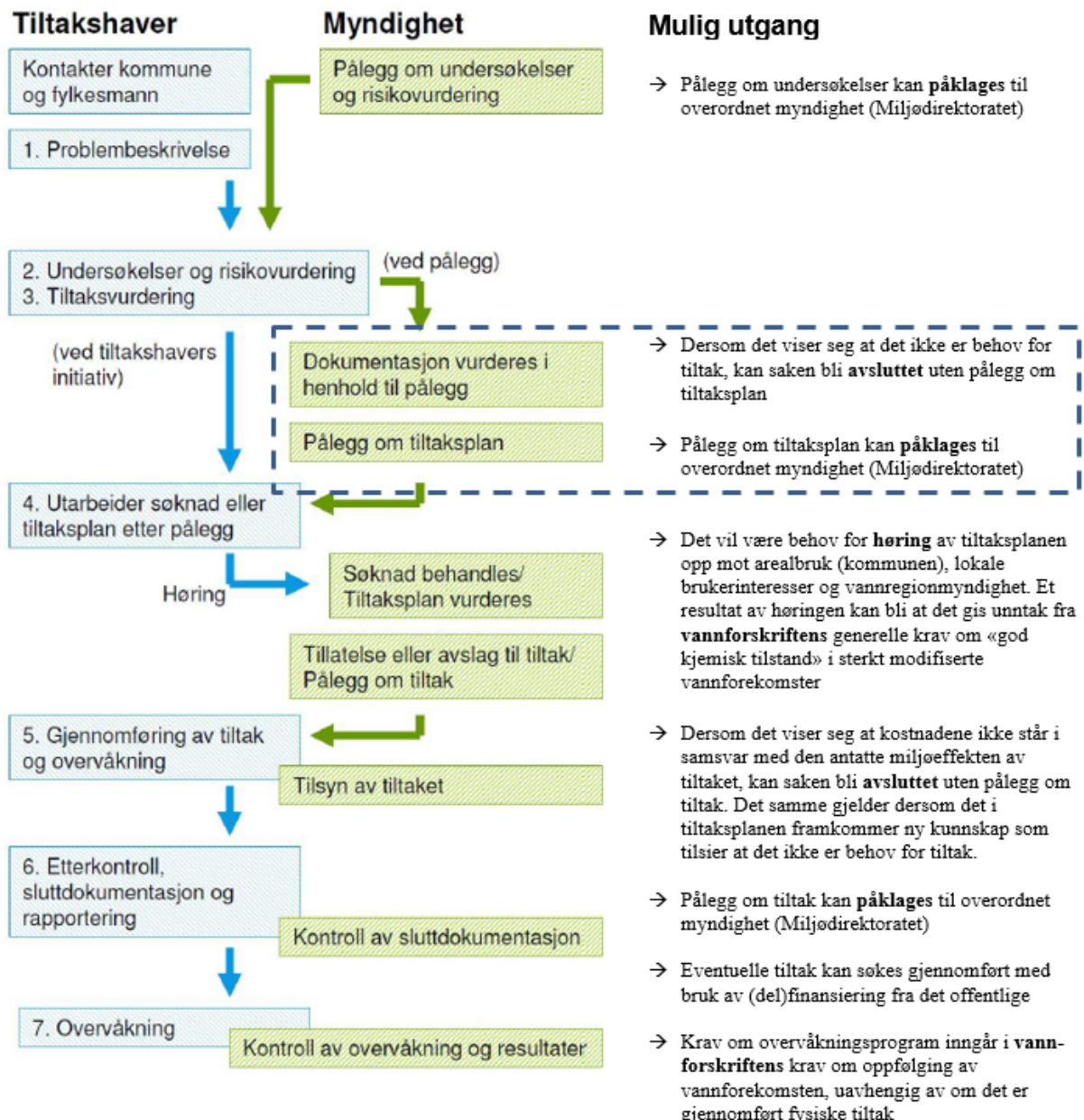
Vi viser også til øvrige dokumenter og kontakt, blant annet via tilsyn, møter, varsler og høringsuttalelser. I vårt brev av 04.02.11 ble det varslet krav om å utarbeide tiltaksplan, både for forurenset grunn og sjøbunn. Ut fra nasjonale føringer gikk vi i første omgang videre med pålegg om tiltaksplan og opprydding på land. Utlekking fra land vurderes nå som avklart. Den videre oppfølgingen rettes derfor mot oppfølging i sjø. Den nasjonale framdriften for dette arbeidet er gitt av Miljødirektoratet.

Bakgrunn

Nasjonale føringer

Som en del av regjeringens handlingsplan for forurenset sjøbunn, St. meld nr. 14 (2006-2007), «Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid» skal det ryddes opp på land og i sjøbunn ved de mest forurensede skipsverftslokalitetene i Norge. En nasjonal kartlegging av skipsverft er gjennomført (Miljødirektoratet TA-2044/2004). Basert på foru-

rensningspotensiale er ca. 100 lokaliteter prioritert for særlig oppfølging. Virksomheten til Nogva Svolve AS er en av disse. Miljødirektoratets veileder for håndtering av sedimenter (M-350 | 2015) gir en beskrivelse av hvordan tiltak i sediment bør planlegges, tiltaksmetoder og regelverk. Saksgangen er vist i figur 1 og er tilsvarende det som gjelder i mudresaker.

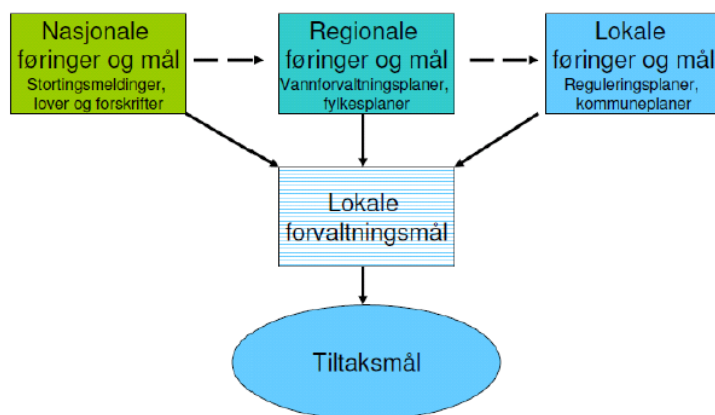


Figur 1 Saksgang ved tiltak i sediment. Kilde: Miljødirektoratet, M-350 | 2015. Kommentarene i kolonnen til høyre viser mulig utgang underveis i saksgangen. Den stiplede linjen viser hvor i saksgangen vi befinner oss.

Utarbeidelse av tiltaksplan skal gjøres etter pålegg fra myndighetene.

- **Målet med tiltaksplanen** er at den skal oppsummere det faglige grunnlaget for å iverksette tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensning.
- **Med tiltaksplan menes** en rapport som kan benyttes til å fatte beslutning om tiltak, detaljprosjektering og innhenting av tilbud fra entreprenører.
- **Tiltaksplanen kan omfatte** et tiltaksområde med flere delområder, eller det kan bestå av kun ett delområde. Størrelsen på tiltaksområdet må begrunnes nærmere i tiltaksplanen.
- **Tiltaksplanen må ta utgangspunkt i** planlagt arealbruk på kort eller lang sikt og miljømålene for området. Dersom det ikke er fastsatt noe lokalt miljømål for vannforekomsten, vil det være naturlig at dette inngår som et ledd i høringen av tiltaksplanen, det vil si opp mot kommunen, lokale brukerinteresser og aktuell vannregionmyndighet.

Sammenhengen mellom nasjonale, regionale og lokale føringer er vist i figur 2. Grenseverdier for klassifisering av vann, sediment og biota er gitt i en egen veileder fra Miljødirektoratet (M-608 | 2016). Tiltaksklasse III (moderat) er tidligere gitt som et tiltaks mål for opprydding i forurenset sjøbunn.



Figur 2 Sammenhengen mellom de føringer som er gitt nasjonalt, regionalt og lokalt, og lokale forvaltningsmål og tiltaksmål. Kilde: Miljødirektoratet, M-350 | 2015

Vann-Nett er et nettbasert kartverktøy som brukes i arbeidet med vannforskriften. Her står mange havneområder registrert som sterkt modifiserte vannforekomster. Nærmere beskrivelse av «Utpeking, fastsettelse av miljømål og bruk av unntak» for sterkt modifiserte vannforekomster er gitt på <http://www.vannportalen.no/> (veileder 01:2014). Det framkommer her at tiltaksmetoden kan brukes for fastsettelse av miljømål:

Tiltaksmetoden innebærer å fastsette miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster på grunnlag av en vurdering av hvilke avbøtende tiltak som er realistiske å få gjennomført i hver enkelt vannforekomst. Den samlede økologiske effekten av de realistiske tiltakene utgjør miljømålet godt økologisk potensial.

Når det gjelder bruk av unntak, framkommer det følgende:

Mindre strenge miljømål (vannforskriftens §10) kan være aktuelt der vannforekomsten er så påvirket at det er umulig eller uforholdsmessig kostnadskrevende å nå miljømålene.

Fastsettelse av miljømål for vannforekomster er en myndighetsoppgave. Tiltaksplanen kan imidlertid være et viktig underlag for vurdering av unntak fra vannforskriftens generelle krav om å oppnå «godt økologisk potensial og god kjemisk tilstand».

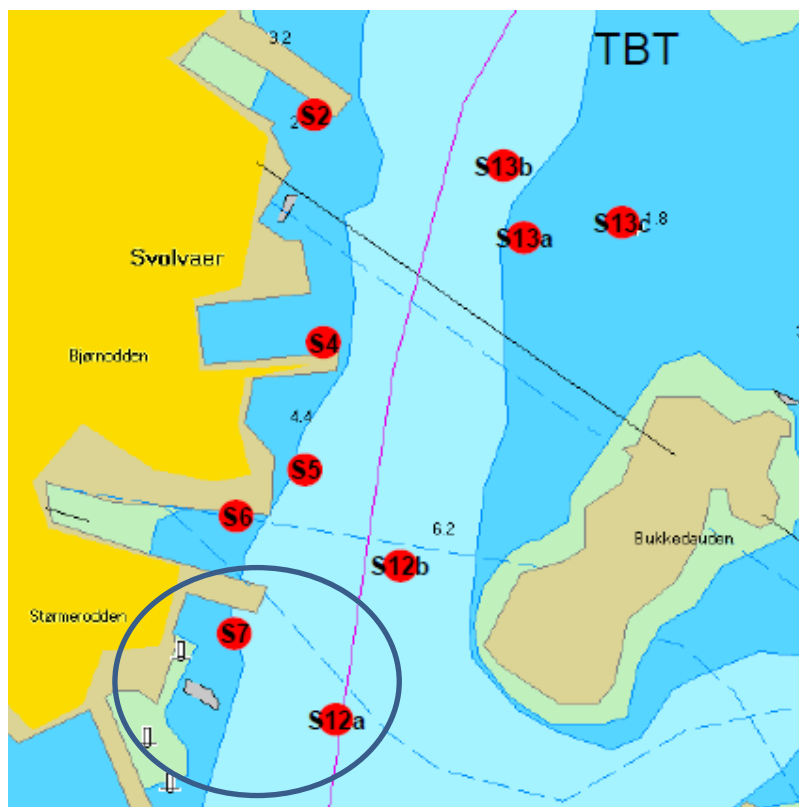
Problembeskrivelse

Svolvær havn har stor skips- og båtaktivitet med landing og eksport av fisk/fiskeprodukter, bunkring, reparasjoner og persontrafikk med daglige anløp av hurtigruta og hurtigbåter (Norconsult AS, 2009). Generell havnevirksomhet fører til utslipp av miljøgifter, eksempelvis som oljespill, lekkasje fra impregnerte/bunnsmurte flater og kloakkutslipp. Det har vært slipp for båtrepasjoner på eiendommen der Nogva Svolvær AS holder til siden tidlig 1900-tall. Nogva Svolvær AS kjøpte eiendommen i 1978. Deler av en steinfylling mot sjøen ble anlagt rundt 1975, mens det i 1987 ble gjort ytterligere utfylling av eiendommen ut i sjøen.

Avvirket bunnstoff fra båter har blitt spylt ut i sjø. Blåsesand og skrap har vært deponert på land. Utslipp fra skipsverft ble forskriftsregulert i 2010 med to års frist for iverksetting av tiltak (forurensningsforskriftens kapittel 29). I brev av 09.06.2017 besvarte Nogva Svolvær AS Fylkesmannens anmodning om å sende inn måleprogram og resultater av gjennomførte målinger/beregninger av utslipp til luft og vann for skipsverft. Her bekrefter bedriften at de har etablert oppsamling av spylevann fra båthallen og det er lagt ved analyseresultater fra utført måling av utslipp til vann. Det finnes også en utendørs slipp. Denne skulle, ifølge bedriften, få etablert oppsamling av spylevann i løpet av høsten 2017.

Undersøkelser, risikovurdering og tiltaksvurdering på land

I 2009 gjennomførte Norconsult AS miljøgeologiske undersøkelser ved Nogva Svolvær AS. I et av prøvepunktene i slipområdet ble det påvist relativt høye forurensningsnivåer. Tiltaksplan for land ble utarbeidet av Golder Associates AS i 2013. Denne rapporten viser at akseptkriterier for helserisiko er overskredet med 3 % (gjelder PAH-forbindelser). Det er også funnet risiko for spredning av miljøgiften TBT i tilstandsklasse III, det vil si moderat (Miljødirektoratet, M-608 I 2016). Fylkesmannen har, ut fra konsulentens anbefalinger og en kostnytte vurdering, konkludert med at det ikke er grunnlag for å pålegge gjennomføring av tiltak på land. Denne vurderingen er utført på bakgrunn av dagens arealbruk (industri). Området skal fremdeles behandles som forurenset grunn. Hvis det skal gjøres bygge- og gravearbeider, må det utarbeides tiltaksplan etter kapittel 2 i forurensningsforskriften. Denne tiltaksplanen skal godkjennes av kommunen. Eventuell omregulering til annen arealbruk kan medføre at akseptkriterier for helserisiko overskrides.



Figur 3. Prøvetakingsstasjoner og klassifisering av sedimenter utenfor Nogva Svolveer AS (innringet) i Svolveer havn. Røde punkter = høyeste påviste forurensningsnivå for TBT (tilstandsklasse V). Figuren er hentet fra Norconsult-rapport november 2009.

Undersøkelser, risikovurdering og tiltaksvurdering i sjø

Risikovurdering trinn 1 og 2 i sedimenter utenfor verftene i Svolveer (Skarvik, Nogva, Marhaug og Lofoten Sveiseindustri) ble gjennomført av Norconsult AS i 2009. Konklusjonen i trinn 1 i risikovurderingen er at SFTs (nå Miljødirektoratet) grenseverdier for akseptabel risiko for forurensning er overskredet for metaller, PAH-forbindelser, PCB og TBT i alle områdene. Økotoksisitetstestene viste også verdier over akseptabel risiko i alle områdene.

I Svolveer havn er det tidligere påvist betydelig forurensning av metaller og forhøyede konsentrasjoner av en rekke miljøgifter i blåskjell og fisk. En større kartlegging av miljøgifter i havneområder i Nordland viste at sedimentene i Svolveer havn er meget sterkt forurenset av TBT, og at verdiene utenfor verftene er ti ganger høyere enn i de andre analyserte prøvene. Derfor er det antatt at det høye TBT-nivået er forårsaket av aktivitetene ved en eller flere av disse virksomhetene. Sedimentprøver (2 stk.) tatt rett utenfor Nogva Svolveer AS viser at innholdet av kobber, kvikksølv, PAH og TBT ligger i tilstandsklasse V (svært dårlig). Bly er funnet i tilstandsklasse IV (dårlig) og det er påvist PCB i tilstandsklasse III (moderat).

I figur 3 er det vist et kart over området med prøvetakingsstasjoner og klassifisering av sedimenter. Hele havneområdet er klassifisert i tilstandsklasse V for TBT (svært dårlig). Sedimentforurensningen ved Nogva Svolveer AS indikerer svært høy potensiell risiko for marine organismer, både bunnlevende og pelagiske. Vannsøylen påvirkes av diffusjon fra sedimentet, og det er sannsynlig at konsentrasjonen av TBT kan være skadelig for orga-

nismer. Risikoen for human helse blir uakseptabel høy ved inntak av selv mindre mengder sjømat. Dagens aktiviteter i havnen representerer ikke potensiell risiko for human helse, men det må frarådes å spise sjømat som er fangstet i området. Spredning av forurensning fra sedimentene vurderes som uakseptabel på bakgrunn av akseptkriteriene. Spredningen vil føre til at beregnet sjøvannskonsentrasjon for TBT overstiger grenseverdien for økologisk risiko for organismer i vannsøylen. Skipstrafikk er i tillegg vurdert til å være en betydelig spredningsfaktor.

Tidligere høringsuttalelse

Nogva Svolvær AS har i brev av 08.05.2011 gitt uttalelse til varsel om pålegg om å utarbeide tiltaksplan for forurenset grunn og sjøbunn. Her redegjør bedriften nærmere for sine ambisjoner om å redusere egne utslipp. Når det gjelder forurenset sjøbunn framkommer følgende:

Det er vår oppfatning at hver berørte kommune må høres i forbindelse med en slik prosess, og det må foretas en samordning mot kommunenes miljømål for de spesifikke områder som vil berøres av overordnet miljømål. I en slik prosess må det tas stilling til hvilke former for bruk som berøres ved fastsetting av et miljømål, og hvordan de enkelte eksisterende og fremtidige virksomheter og typer bruk vil påvirkes av hvordan målet defineres. I dette ligger det også et behov for å tallfeste kostnader, og det må foretas en avstemming mellom berørte samfunnsinteresser. Å fastsette et krav i forhold til tilstandsklasse III uten at denne prosessen er gjennomført mener vi er en alt for enkel tilnærming.

Nogva Svolvær AS gjør i sin uttalelse oppmerksom på en stor kommunal kloakkledning som kommer ut i nedkant av slippen og som lenge har lekket ut i slippområdet. Bedriften mener at dette kan ha bidratt til det høye nivået av kvikksølv.

Fylkesmannens vurdering

Vurdering av behov for tiltaksplan

I lys av forurensningsfaren på lokaliteten, er det Fylkesmannens syn at det er behov for å utarbeide en tiltaksplan for opprydding i forurenset sjøbunn ved Nogva Svolvær AS. I tiltaksplanen skal ulike alternative tiltak vurderes, og et samlet tiltak anbefales. Det anbefalte tiltaket kan gjerne bestå av kombinasjoner av flere enkelttiltak, inkludert overvåking. Den forventede effekten av de ulike tiltakene må beskrives. Målsettingen med tiltaksplanen skal være å klarlegge årsaken til den inntrådte forurensningen, samt hva som må gjøres for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensningen slik at det ikke er fare for helse og/eller miljø på kort eller lang sikt.

Tiltaksplanen skal bygge på utførte undersøkelser og vurderinger. Det må også gjøres en vurdering av behovet for gjennomføring av supplerende undersøkelser, herunder risiko-vurdering trinn 3, som gir en mer detaljert undersøkelse av spredningsfaren enn det som allerede er utført i trinn 2. Miljødirektoratets veileder for grenseverdier omhandler klassifisering både av vann, sediment og biota (M-608 I 2016). Motivet for gjennomføring av risiko-vurdering trinn 3 kan, ifølge risikoveilederen (M-409 I 2015), være at analyser i vann og biota noen ganger viser at spredning av miljøgifter er mindre enn det som beregningene i trinn 2 viser. I databasen Vann-Nett står Svolvær registrert som en sterkt modifisert vannforekomst, fortsatt uten noe konkret miljømål. Tilstandsklasse III (moderat) forventes likevel brukt som utgangspunkt for fastsettelse av tiltaksmål. Alternativt må det begrunnes særskilt dersom dette målet ikke er mulig å nå.

Vurdering av ansvarsforhold

Undersøkelser i aktive havner i Norge viser generelt et relativt høyt nivå av tungmetaller, TBT og PAH (se tema «forurenset sjøbunn» på <http://www.miljostatus.no/>). Samtidig er det slik at undersøkelser ved lokaliteter som har hatt lite annen aktivitet enn skipsverft, tydelig viser økende grad av disse miljøgiftene jo nærmere man kommer skipsverftet. Det følger av forurensningsloven § 51 at forurensningsmyndigheten kan pålegge den som «har», «gjør» eller «setter i verk» noe om fører til, eller som det er grunn til å tro kan føre til forurensning, å gjennomføre og bekoste undersøkelser eller liknende som med rimelighet kan kreves for å klarlegge årsaken til og virkningen av inntrådt forurensning, og hvordan denne skal motvirkes. Kretsen av hvem som etter § 51 kan stilles til ansvar for slike pålegg er vid, og kan i utgangspunktet omfatte flere ansvarssubjekter på samme tid. Flere kan altså holdes eneansvarlig for samme forurensning. Dette betyr i praksis at både grunneier av en eiendom og den som har drevet/driver forurensende virksomhet etter omstendighetene vil kunne pålegges å gjennomføre undersøkelser og utarbeide tiltaksplan.

Nogva Svolvær AS har gjennom sin drift en klar tilknytning til den påviste forurensningen. Dette vises tydelig i de undersøkelsene som er gjennomført, både på land og i sjø. Selv om forurensningen også kan tilbakeføres til en rekke andre aktører i havna, er det ingen tvil om at virksomheten har bidratt betydelig. Totalt sett vurderer vi det slik at grunnlaget er tilstrekkelig til å rette pålegg om utarbeidelse av tiltaksplan for forurenset sjøbunn til Nogva Svolvær AS. Pålegget vil også rettes mot de andre skipsverftene i samme område; Skarvik AS, Nogva Svolvær AS og O. Marhaug Slip og Mekaniske Verksted. Gjennom vannforskriften har vi fått en ny veileder som i noe grad klargjør forholdet mellom lokale miljømål og kostnader forbundet med gjennomføring av tiltak (01:2014).

Vi gjør oppmerksom på at Fylkesmannen ikke har tatt stilling til vurdering av ansvarsforhold og rimelighet sett i forhold til et eventuelt pålegg om gjennomføring av tiltak, jf. forurensningslovens § 7.

Konklusjon

- 1. Det er behov for å utarbeide en tiltaksplan for forurenset sjøbunn utenfor Nogva Svolvær AS i Svolvær havn**
- 2. Nogva Svolvær AS er vurdert som ansvarlig for utarbeidelse av denne tiltaksplanen**

Varsel om pålegg

I henhold til forvaltningsloven § 16 varsler Fylkesmannen at vi vurderer å pålegge Nogva Svolvær AS å utarbeide en tiltaksplan for å redusere uakseptabel risiko for at forurensning i sjøbunnen medfører fare for helse og miljø knyttet til ovennevnte område, samt fare for spredning av miljøgifter. Et eventuelt pålegg vil bli hjemlet i forurensningsloven § 51.

Tiltaksplanen skal være utarbeidet av et uavhengig firma med kompetanse innenfor fagfeltet. Eventuell supplerende/tiltaksrettet prøvetaking og analyser skal gjennomføres i henhold til relevante norske eller internasjonale standarder. Tiltaksplanen skal utarbeides i henhold til sjekklista i vedlegg 1, og skal som minimum inneholde følgende:

-
- **Beskrivelse av lokaliteten**, med redegjørelse for nåværende og tidligere aktiviteter (på land og/eller i sjø), forurensningssituasjonen, samt miljømål for området og mulige helse- og miljøkonflikter.
 - **Stedsspesifikk risikovurdering** (fra undersøkelsene) for lokaliteten med utgangspunkt i ovennevnte målsetting og eksisterende og planlagt arealbruk på land og i sjøen utenfor.
 - Vurdering av **anbefalte og alternative oppryddingstiltak** i sjøbunnen og miljøeffekter av disse. Begrunnelse og konklusjon av valg av anbefalt tiltak som bør gjennomføres samt kostnadsoverslag for disse.
 - Redegjørelse for hva som blir iverksatt av **kontroll, overvåkning og beredskap** (avbøtende tiltak) før, under og etter tiltaksgjennomføringen.
 - **Framdriftsplan** for tiltaksplanen.
 - **Nødvendig dokumentasjon** skal vedlegges planen. Detaljeringsnivå i tiltaksplanen må være av en slik grad at Fylkesmannen kan vurdere om gjennomføring av tiltakene vil kunne gi et tilfredsstillende resultat.

Frist

Frist for innsendelse av tiltaksplan med nødvendig dokumentasjon vurderes satt til **31.10.18**.

Kommentarer til varselet

Eventuelle kommentarer til dette varselet må sendes Fylkesmannen innen **15.02.18**.

Med hilsen

Oddlaug Ellen Knutsen (e.f.)
seksjonsleder

Marit Torsvik
overingeniør

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Kopi til:

Vågan havnevesen KF vaganhavn@vagen.kommune.no
Vågan kommune postmottak@vagan.kommune.no

Vedlegg:

1 Sjekkliste for tiltaksplaner for opprydding i forurenset sjøbunn