

Ballstad Slip AS
post@ballstadslip.no

Saksb.: Marit Torsvik
e-post: fmnomat@fylkesmannen.no
Tlf: 75531638
Vår ref: 2007/6579
Deres ref:
Vår dato: 21.12.2017
Deres dato:
Arkivkode: 461.3

Varsel om pålegg om tiltaksplan for forurenset sjøbunn - Ballstad Slip AS - Vestvågøy

I henhold til forvaltningsloven § 16 varsler Fylkesmannen at vi vurderer å pålegge Ballstad Slip 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
- Miljøteknisk rapport og risikovurdering (på land), Norconsult AS den 14.12.09
- Miljøundersøkelse og risikovurdering (i sjø), Norconsult AS den 10.03.10
- Pålegg om tiltaksplan for forurenset grunn, Fylkesmannen den 01.03.13
- Risikovurdering og tiltaksplan for forurenset grunn, Golder Associates AS den 17.12.13
- Pålegg om å gjennomføre tiltak i forurenset grunn, Fylkesmannen den 24.10.16
- Sluttrapport forurenset grunn Ballstad Slip AS, Golder Associates AS den 20.12.17

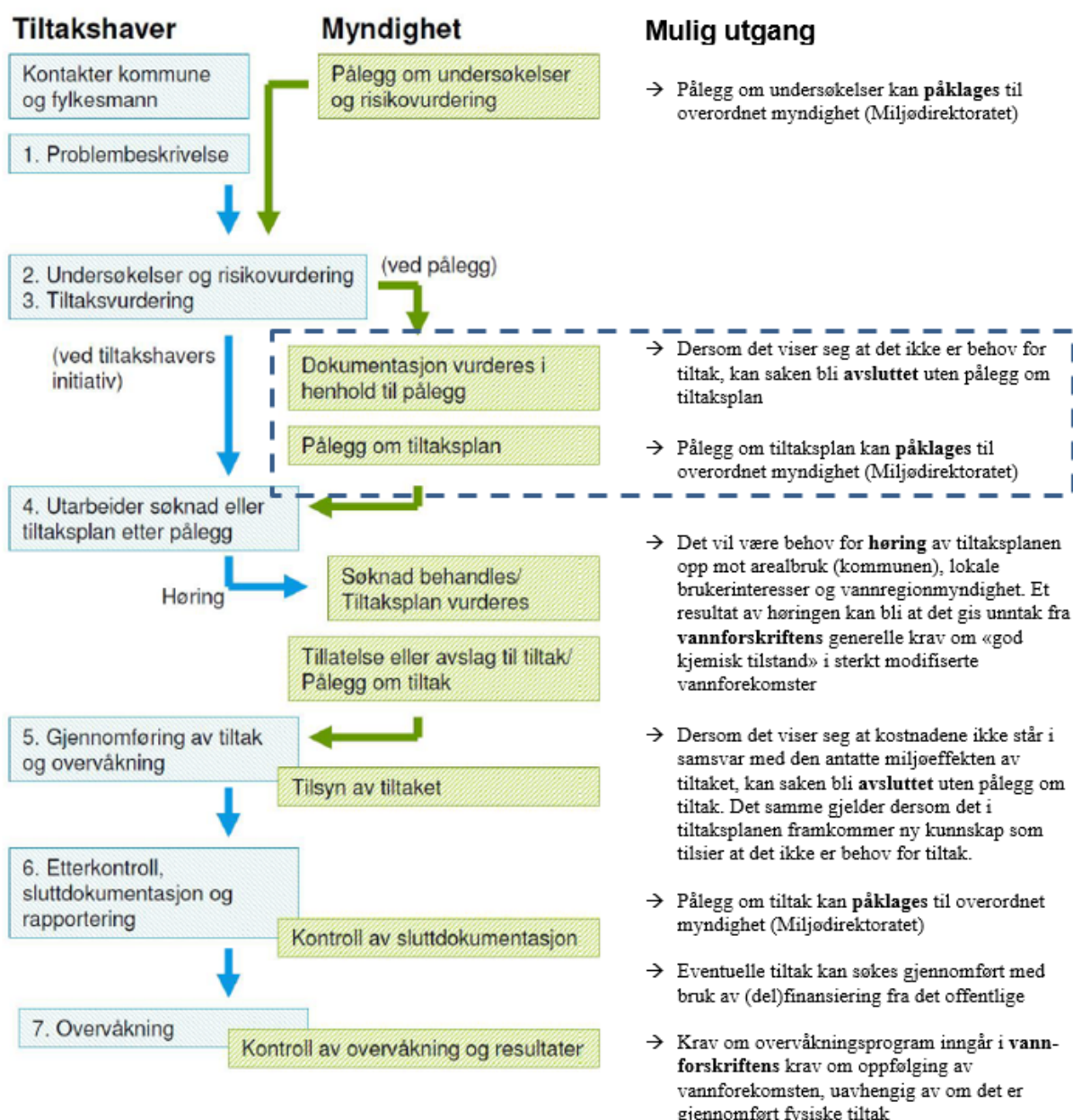
Vi viser også til øvrige dokumenter og kontakt, blant annet via tilsyn, møter, varsler og høringsuttalelser. I vårt brev av 04.02.10 ble det varslet krav om å utarbeide tiltaksplan, både for forurenset grunn og sjøbunn. Ut fra nasjonale føringer gikk vi i første omgang videre med pålegg om tiltaksplan 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 forurensete skipsverftslokalitetene i Norge. En nasjo-

nal kartlegging av skipsverft er gjennomført (Miljødirektoratet TA-2044/2004). Basert på forureningspotensiale er ca. 100 lokaliteter prioritert for særlig oppfølging. Virksomheten til Ballstad Slip AS er en av disse. Miljødirektoratets veileder for håndtering av sedimenter (M-350 I 2015) gir en beskrivelse av hvordan tiltak i sediment bør planlegges, tiltaksmetoder og regelverk. Saksgangen er vist i figur 1 og vil være tilsvarende det som gjelder i mudresaker.

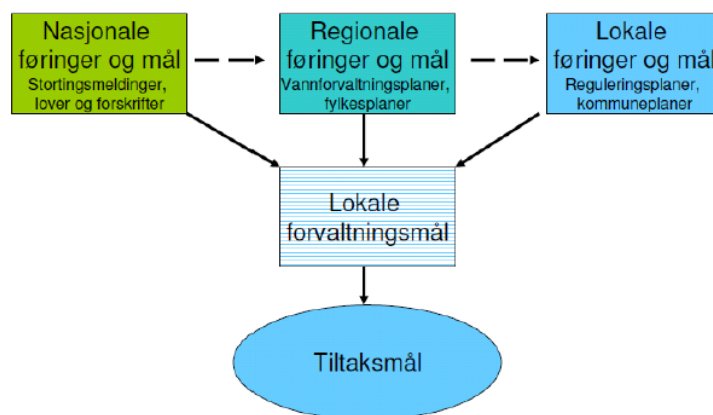


Figur 1 Saksgang ved tiltak i sediment. Kilde: Miljødirektoratet, M-350 I 2015. Kommentarene i kolonnen til høyre viser mulig utgang underveis i saksgangen. Den stiplede linjen viser hvor i saksgangen vi befinner oss.

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 anbud 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 I 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 tiltaks mål. Kilde: Miljødirektoratet, M-350 I 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.

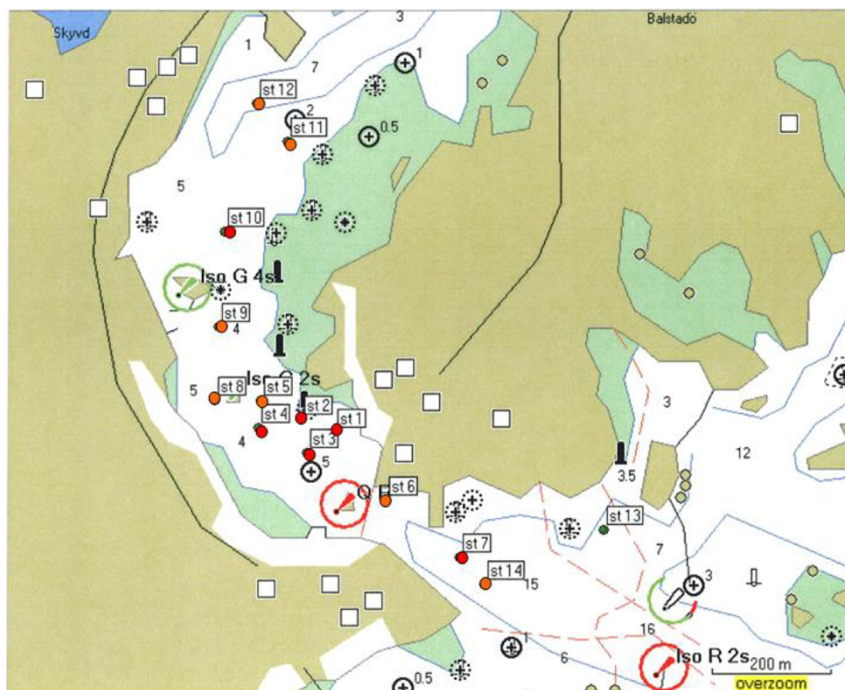
Fastsettelse av miljømål for vannforekomster er en myndighetsoppgave. Tiltaksplanen kan imidlertid være et viktig underlag for vurdering av unntak fra vannforskriftens generelle krav om å oppnå «godt økologisk potensial og god kjemisk tilstand».

Problembeskrivelse

Ballstad havn består av flere kaianlegg og har stor trafikk av både fiskebåter og annen båttrafikk. Dette er ei servicehavn med blant annet verksteder, elektronikk, tankanlegg og flere fiskebruk. Noen tiår tilbake var det stor aktivitet i havna med fiskebåter, kjøperfartøy og flytende trandamperi. Mye av avfallet ble kastet på sjøen. Båttrafikken har trolig tilført Ballstad stoffer brukt i bunnstoff og oljer. Også kaianleggene har vært impregnert. I tillegg har det vært en annen slipp, LM Jakobsen mek. Verksted, hvor det har vært drevet med vasking og bunnsmøring av båter. Ballstad Slip AS har siden 1970-tallet drevet med skipsreparasjoner. I 2002/2003 ble områder i sjøen utenfor slippet mudret. Forurensede sedimenter ble lagt i deponi i deler av ei utfylling. Andre deler er tidligere fylt ut med blant annet skrap av stål og treverk fra båter. Brennbart materiale ble brent før deponering for å spare plass. Avvirket bunnstoff fra båter ble spylt ut i sjø. Utslipp fra skipsverft ble forskriftsregulert i 2010 med to års frist for iverksetting av tiltak (forurensningsforskriftens kapittel 29). Ballstad Slip AS var allerede i 2008 i gang med å teste ulike metoder for oppsamling av spylevann. Virksomheten har i dag rutinemessig overvåking av utslipp til sjø, sist dokumentert i juni 2017.

Undersøkelser, risikovurdering og tiltaksvurdering på land

I 2009 gjennomførte Norconsult AS miljøgeologiske undersøkelser ved Ballstad Slip AS. Det ble funnet relativt høye nivå av forurensning i flere av prøvepunktene. Tiltaksplan for forurenset grunn ble utarbeidet av Golder Associated AS i 2013. Tiltaket bestod i fjerning av masser i slipområdet. Her ble det påvist innhold av bly og TBT som oversteg akseptkriterier for helserisiko, selv ved dagens arealbruk (industri). Utlekking av TBT til sjø kunne i tillegg gi akutt toksiske effekter på vannlevende organismer (klasse V). Innhold av bly ble påvist over grensen for farlig avfall (klasse V). Via telefonkontakt med daglig leder Roger Abrahamsen den 06.12.17 har vi fått bekreftet at massene i slipområdet er gravd opp i tråd med tiltaksplanen og levert som forurenset masse til Lofoten Avfallsselskap. Sluttrapport fra tiltaket er oversendt fra Golder Associates AS den 20.12.17. Prøvetaking av gjenværende masser viste forurenset grunn i tilstandsklasse V for bly, sink, kvikksølv, kobber, olje og bensen. Det ble derfor rensket helt ned til fjell/sprengstein. Totalt er ca. 247,5 tonn forurensede masser levert til godkjent mottak. Tiltaksområdet er tilbakefylt med rene masser. Det er ikke ansett som nødvendig med ytterligere overvåking eller kontroll. Fylkesmannen vurderer derfor den videre oppfølgingen i forurensede masser på land ved Ballstad Slip AS som avsluttet. Vi minner om at øvrige områder med påvist forurensning fortsatt er å betrakte som forurenset grunn, selv om akseptkriteriene for helserisiko ikke er overskredet med dagens arealbruk.



Figur 3 Prøvetakingsstasjoner og klassifisering av sedimenter i Ballstad havn, rød = tilstandsklasse V og oransje = tilstandsklasse IV (høyeste påviste nivå)

Undersøkelser, risikovurdering og tiltaksvurdering i sjø

Risikovurdering trinn 1 og 2 i sedimenter utenfor Ballstad Slip AS er gjennomført av Norconsult AS med prøvetaking i 2009 og rapport fra 2010. Undersøkelsen viser at det ikke finnes noen klare gradienter i forurensningsnivåer inn mot verftet. Dette kan skyldes mudringen i 2002/2003, der det både ble fjernet noe gammel forurensning og der forurensning kan ha blitt spredd videre rundt i havna. Likevel er de klart høyeste forurensningskonsentrasjonene funnet rett utenfor verftet. I figur 3 er det vist et kart over området med prøvetakingsstasjoner og klassifisering av sedimenter. Hele havneområdet er klassifisert enten i tilstandsklasse IV (dårlig) eller V (svært dårlig). Ballstad Slip AS er lokalisert like ved stasjon 1 og 2. I rapporten fra Norconsult AS (2010) er det konkludert med uakseptabel potensiell helserisiko forbundet med å spise sjømat fra Ballstad. Målinger viser i tillegg at det er fare for effekter på organismer som lever på havbunnen. Det er videre påvist uakseptabel risiko for dyr som lever i de frie vannmassene i sjøen. Spredning kan både skje direkte i form av utlekking og via organisk optak. Skipstrafikk er i tillegg vurdert til å være en betydelig spredningsfaktor.

Miljøundersøkelse i Ballstad havn er også gjennomført av Salt Lofoten AS (2015). Denne undersøkelsen er utført på oppdrag fra Vestvågøy kommune. En samlet vurdering av resultatene viser at tilstanden i Ballstad havn er «dårlig». Det er konkludert med følgende:

Miljømålet «god kjemisk tilstand» gjelder uavhengig av målet om godt økologisk potensial (GØP) og om vannforekomsten er sterkt modifisert eller naturlig. De fleste analyserte parametrene overskrider således miljømål for god kjemisk tilstand og det er ifølge Veileder 02:2013 nødvendig med tiltak for å nå miljømål.

Tidligere høringsuttalelse

Ballstad Slip AS har i brev av 25.05.2011 gitt uttalelse til varsel om pålegg om å utarbeide tiltaksplan for forurenset grunn og sjøbunn. Virksomheten har i sin høringsuttalelse lagt ved en oversikt over en del kilder til forurensning av ulike stoffer i løpet av de siste 110 år. Det fremgår her at kildene til miljøgifter i Ballstad havn kan være mange. I høringsuttalelsen er det konkludert med følgende:

Vi kan ikke akseptere et eventuelt pålegg om å utrede kostnader til de tiltak som antydes før situasjonen er vesentlig bedre avklart vedrørende andre kilder og aktører i Ballstad, nåværende og historisk. Vi har hatt store utlegg ved som eneste aktør å bekoste de undersøkelser som er gjort. Varsel om slike pålegg må eventuelt komme på et senere tidspunkt, når så vel ambisjonsnivå (lokalt forankrede miljømål), faktagrunnlag med hensyn til en totaloversikt over kilder, juridiske grunnlag og øvrig kunnskapsgrunnlag er blitt klarere.

Fylkesmannens vurdering

Vurdering av behov for tiltaksplan

I lys av forurensningsfaren på lokaliteten, er det Fylkesmannens syn at det er det behov for å utarbeide en tiltaksplan for opprydding i forurenset sjøbunn i Ballstad havn. 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 risikovurdering trinn 3, som gir en mer detaljert undersøkelse av spredningsfaren enn det som allerede er utført i trinn 2. Miljødirektoratet sin veileder for grenseverdier omhandler klassifisering både av vann, sediment og biota (M-608 I 2016). Motivet for gjennomføring av risikovurdering trinn 3 kan, ifølge risikoveilederen (M-409 I 2015), være at analyser i vann og biota noen ganger viser at spredning av miljøgifter er mye mindre enn det beregningene i trinn 2 viser. I databasen Vann-Nett står Ballstad 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 ene-ansvarlig 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.

Ballstad Slip 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 Ballstad Slip AS. Vi vurderer det også slik at virksomheten har den nødvendige praktiske og økonomiske evnen til å kunne få utarbeidet en tiltaksplan. Vi har forståelse for at virksomheten opplever det slik at de har hatt store utlegg med de undersøkelsene som allerede er utført. Dessverre kan vi ikke si at kunnskapen når det gjelder andre kilder til forurensning i havna har blitt noe større siden daglig leder for snart 7 år siden uttalte seg i saken. Gjennom vannforskriften har vi imidlertid 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 å utarbeide en tiltaksplan for forurenset sjøbunn ved Ballstad Slip AS i Ballstad havn**
- 2. Ballstad Slip 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 Ballstad Slip 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 gitt med hjemmel 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:

Vestvågøy kommune postmottak@vestvagoy.kommune.no

Vedlegg:

1 Sjekkliste for tiltaksplaner for opprydding i forurenset sjøbunn