

Alstahaug havnevesen KF
post@ath-havnevesen.no

Saksb.: Marit Torsvik
e-post: fmnomat@fylkesmannen.no
Tlf: 75531638
Vår ref: 2007/4703
Deres ref:
Vår dato: 21.12.2017
Deres dato:
Arkivkode: 461.3

Varsel om pålegg om tiltaksplan for forurenset sjøbunn - Tidligere Høvding Skipsopphugging - Alstahaug

I henhold til forvaltningsloven § 16 varsler Fylkesmannen at vi vurderer å pålegge Alstahaug Havnevesen KF å utarbeide en tiltaksplan for opprydding i forurenset sjøbunn ved tidligere Høvding Skipsopphugging i Sandnesvågen. 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 18.01.10
- Miljøundersøkelse og risikovurdering (i sjø), Norconsult AS den 22.03.10
- Pålegg om tiltaksplan for forurenset grunn, Fylkesmannen den 28.02.13
- Risikovurdering og tiltaksplan for forurenset grunn, Golder Associates AS den 14.01.14
- Pålegg om gjennomføring av tiltak i forurenset grunn, Fylkesmannen den 04.11.16

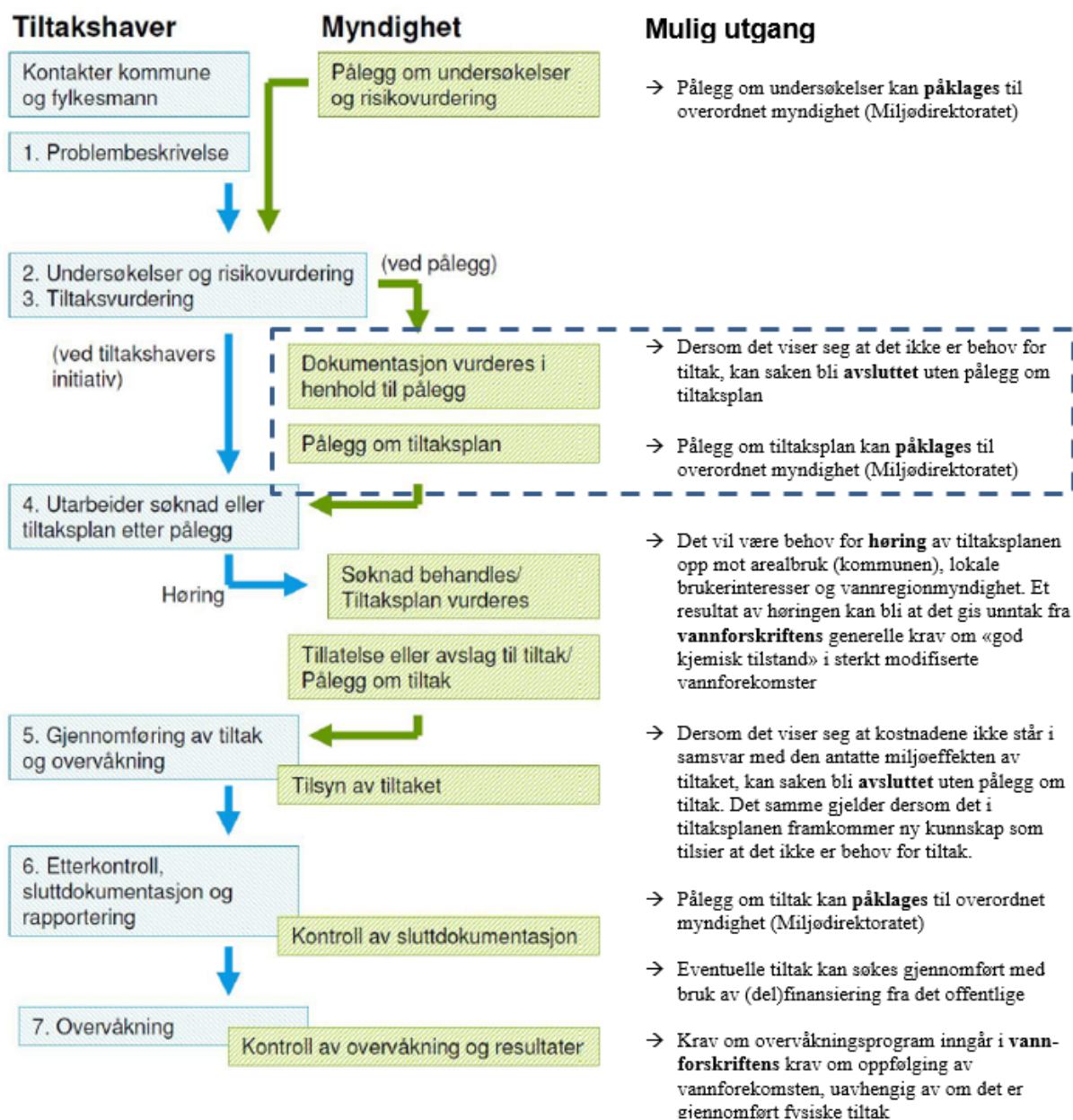
Vi viser også til øvrige dokumenter og kontakt, blant annet via tilsyn, møter, varsler og høringsuttalelser. I vårt brev av 09.02.11 ble det varslet krav om å utarbeide tiltaksplan, både for forurenset grunn og sjøbunn. Ut fra nasjonale føringer gikk vi i første omgang videre med pålegg om tiltaksplan 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 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. Tidligere Høvding Skipsopphugging 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 er tilsvarende det som gjelder i mudresaker.

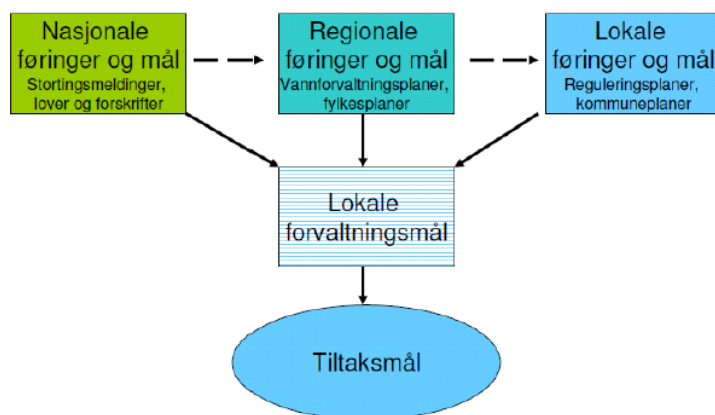


Figur 1 Saksgang ved tiltak i sediment. Kilde: Miljødirektoratet, M-350 I 2015. Kommentarene i kolonnen til høyre viser mulig utgang underveis i saksgangen. Den stiplede linjen viser hvor i saksgangen vi befinner oss.

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 tiltaksmål. 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».

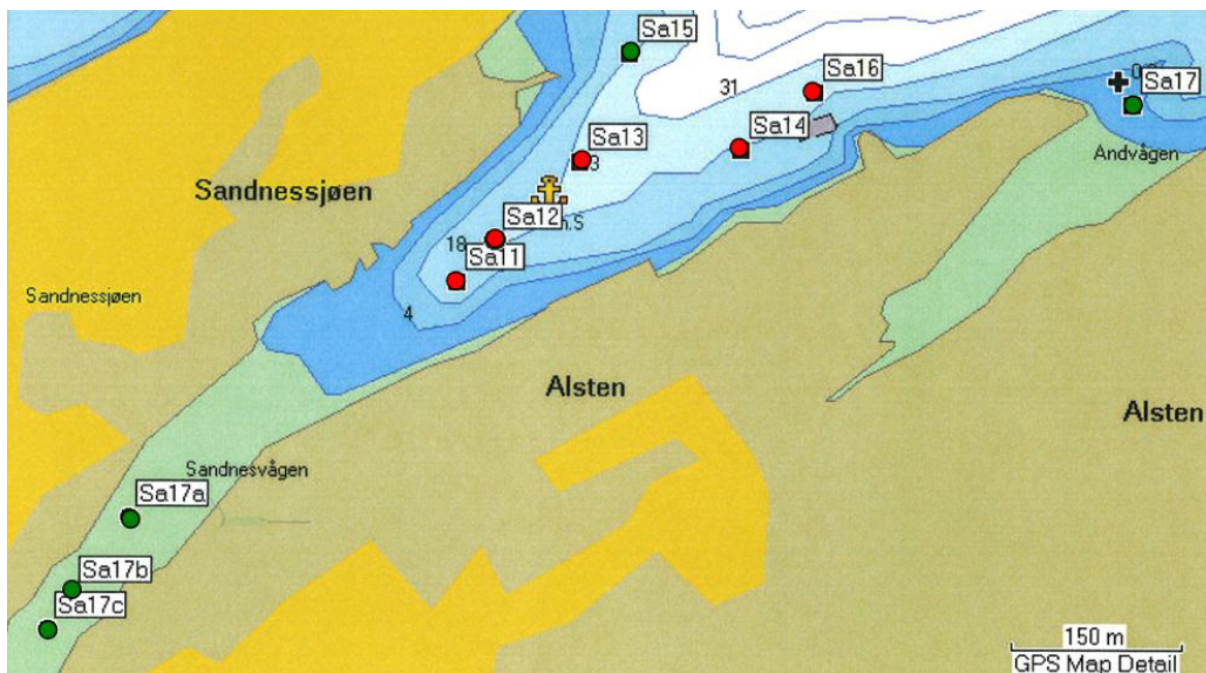
Problembeskrivelse

Sandnessjøen er Helgelands regionhavn. Denne havna har helt siden 1800-tallet vært en viktig del av byens utvikling. I dag er Sandnessjøen oljebasehavn for Norskehavet og tilbyr samtidig de fleste tjenester som fiskeflåten etterspør. Lokaliteten til tidligere Høvding Skipsopphugging ligger i Sandnesvågen, like ved Sandnessjøen havn. Skipshuggeriet ble drevet fra 1956 og fram til ca. 1985. Virksomheten var mye rettet mot skipsvrak fra krigen. Etter 2. verdenskrig ble det inngått en avtale med Den Norske Krigsforsikring om oppkjøp av sunkne tyske skip. Flere hundre krigsskip ble hugget opp der de hadde forlist og fraktet til stykkevis til Høvdingen, blant annet store deler av slagskipet «Tirpitz». Stålet ble solgt, blant annet til Christiania Spigerverk. Den siste aktiviteten på eiendommen skal ha vært smelting av over-skuddsaluminium fra aluminiumsverk. Metallet ble smeltet om og levert tilbake som barrierer.

Eiendommen har i ettertid vært innom flere eiere, blant annet Profil Bygg AS (1997 – 2001) og Vågen AS (2001 – 2007). Siden er den kjøpt opp av Alstahaug Havnevesen KF, som har sørget for en god del oppryddingstiltak på land. Det er blant annet utført plastring av fyllingsfronten og fjerning av synlig metallskrap, samt asfaltering av betongdekker. Det må kunne påregnes at demontering og opphugging av skip kan ha medført utslipp av de samme stoffene som en finner etter utslipp fra skipsverft.

Undersøkelser, risikovurdering og tiltaksvurdering på land

I 2009 gjennomførte Norconsult AS miljøgeologiske undersøkelser ved tidligere Høvding Skipsopphugging. På deler av området ble det funnet moderate nivå av tungmetaller og olje. Tiltaksplan for forurenset grunn ble utarbeidet av Golder Associated AS i 2013. Her ble det konkludert med at det ikke var noen overskridelse av akseptkriterier for helserisiko med nåværende arealbruk (industri/næring). Det ble heller ikke funnet noen risiko for spredning av forurensninger til sjø. I et av prøvepunktene ble det imidlertid påvist innhold av bly som oversteg grenseverdi for farlig avfall. Fylkesmannen ga derfor pålegg om tiltak. Driftsleder Frank Karlsen var innom Fylkesmannen den 29.11.17 og orienterte nærmere om gjennomføringen av tiltaket. Den påviste forurensningen befinner seg i et område som har blitt fylt på med grovere masser. Disse massene må flyttes før de forurensete massene kan tas bort. Han kunne videre bekrefte at tiltaket var planlagt fullført innen utgangen av året. Frist for slutt-rapportering er satt til 31.12.17.



Figur 3 Prøvetakingsstasjoner og klassifisering av sedimenter i Sandnesvågen, rød = tilstandsklasse V og grønn = tilstandsklasse II (høyeste påviste nivå)

Undersøkelser, risikovurdering og tiltaksvurdering i sjø

Risikovurdering trinn 1 og 2 i sedimenter i Sandnesvågen er gjennomført av Norconsult AS med prøvetaking i 2009 og rapport fra 2010. Undersøkelsen viser ulike «hotspots», noe som indikerer at det kan være flere bidragsyttere til forurensningen. I figur 3 er det vist et kart over området med prøvetakingsstasjoner og klassifisering av sedimenter. Store deler av området er klassifisert i tilstandsklasse V (svært dårlig). Forurensningsnivået avtar raskt til tilstandsklasse II (god) både i indre og ytre deler av Sandnesvågen. Tidligere Høvding Skipsopphugging er lokalisert ved stasjon 13. Resultatene fra stasjonene 11 - 14 viser en gradient i begge retninger med økende grad av forurensning jo nærmere man kommer hugginget. I tillegg ser det ut til å være økning i forurensningsnivå litt lengre ut i vågen, det vil si ved stasjon 16. I rapporten fra Norconsult AS (2010) er det konkludert med uakseptabel potensiell helserisiko forbundet med å spise sjømat fra Sandnesvågen. 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 opptak. Skipstrafikk er vurdert til å være en liten spredningsfaktor.

Tidligere høringsuttalelse

Alstahaug Havnevesen har i brev av 09.06.2011 gitt uttalelse til varsel om pålegg om å utarbeide tiltaksplan for forurenset grunn og sjøbunn. Havnevesenet har lagt ved en detaljert oversikt over en rekke kilder som kan ha bidratt med forurensning i Sandnesvågen, blant annet jernstøperi, notbøteri, oljetankanlegg og kommunalt deponi. Det er i tillegg tatt med en

lang rekke med mulige kilder til forurensninger i Sandnessjøen havn. Havnevesenet mener at denne sammenstillingen av mulige kilder ikke har kommet godt nok med i rapporten fra Norconsult AS (2010). I høringsuttalelsen er det videre konkludert med følgende:

Den aktiviteten som var drevet på eiendommen av Einar Høvding ble avsluttet i 1985. Siden den gang har det ikke vært drevet virksomhet på eiendommen som har medført forurensning. De sedimentprøver som ble tatt er av masser som har bygget seg opp i vågen i løpet av de siste årene. Ut fra ovennevnte mener vi derfor at havnevesenet som grunneier ikke kan holdes ansvarlig for de forurensninger av sjøbunn som ble kartlagt i 2009.

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 Sandnesvågen. 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 Sandnesvågen registrert som en sterkt modifisert vannforekomst, fortsatt uten noe konkret miljømål. Tilstandsklasse III (moderat) forventes likevel brukt som utgangspunkt for fastsettelse av tiltaks mål. 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.

Havnevesenet har som grunneier en klar tilknytning til den påviste forurensningen. Dette vises tydelig i de undersøkelsene som er gjennomført, særlig i sjø. Selv om forurensningen også kan tilbakeføres til en rekke andre aktører, er det ingen tvil om at den tidligere aktiviteten ved Høvding Skipsopphugging 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 havnevesenet. 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 forurensninger i Sandnesvågen har blitt noe større siden driftslederen 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 for å utarbeide en tiltaksplan for forurenset sjøbunn i ved tidligere Høvding Skipsopphugging i Sandnesvågen**
- 2. Alstahaug Havnevesen KF er som grunneier vurdert som ansvarlig for utarbeidelse av denne tiltaksplanen**

Varsel om pålegg

I henhold til forvaltningsloven § 16 varslers Fylkesmannen at vi vurderer å pålegge Alstahaug Havnevesen KF å utarbeide en tiltaksplan for å redusere uakseptabel risiko for at forurensning i sjøbunnen ved tidligere Høvding Skipsopphugging 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:

Alstahaug kommune post@alstahaug.kommune.no 8805 Sandnessjøen

Vedlegg:

1 Sjekkliste for tiltaksplaner for opprydding i forurenset sjøbunn