

Saltdal kommune
postmottak@saltdal.kommune.no
8250 Rognan

Saksb.: Anette Pettersen/Marit Torsvik
e-post: fmnoape@fylkesmannen.no
fmnomat@fylkesmannen.no
Tlf: 75531596/75531638
Vår ref: 2007/4704
Deres ref:
Vår dato: 21.12.2017
Deres dato:
Arkivkode: 461.3

Varsel om pålegg om tiltaksplan for forurenset sjøbunn - tidligere Saltdalsverftet - Saltdal

I henhold til forvaltningsloven § 16 varsler Fylkesmannen at vi vurderer å pålegge Saltdal kommune å utarbeide en tiltaksplan for opprydding i forurenset sjøbunn ved tidligere Saltdalsverftet på Rognan. 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 05.02.10
- Miljøundersøkelse og risikovurdering (i sjø), Norconsult AS den 03.03.10
- Vurdering av grunnforurensning, Fylkesmannen den 21.10.16

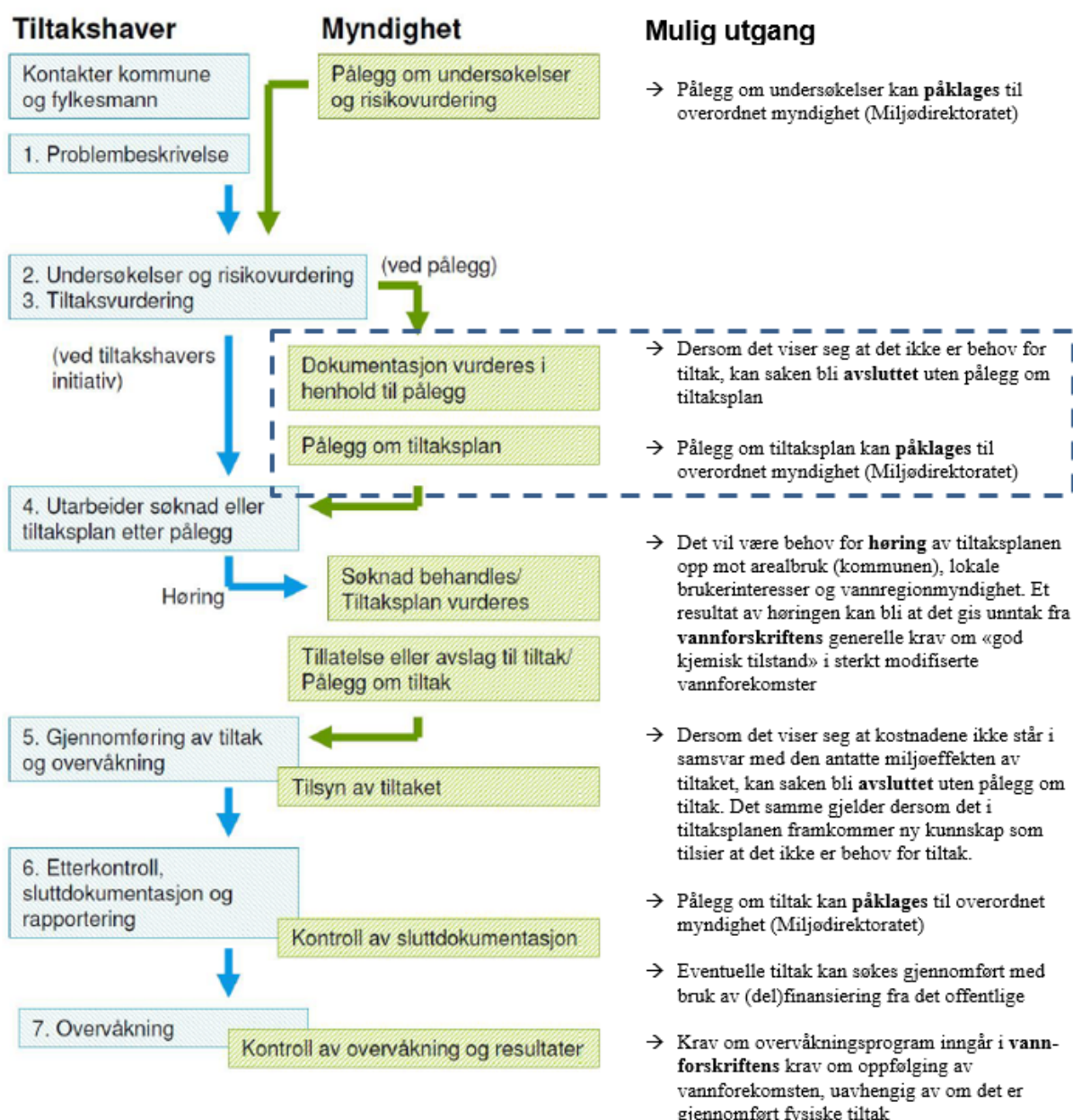
Vi viser også til øvrige dokumenter og kontakt, blant annet via møter, varsler og høringsuttalelser. I vårt brev av 09.02.11 ble det varslet krav om å utarbeide tiltaksplan, både for forurenset grunn og sjøbunn. Ut fra nasjonale føringer gikk vi i første omgang videre med opprydding på land ved prioriterte skipsverft. For tidligere Saltdalsverftet er det med nåværende arealbruk ikke ansett som påkrevd med tiltak på land. Den videre oppfølgingen rettes nå 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 Saltdalsverftet 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.

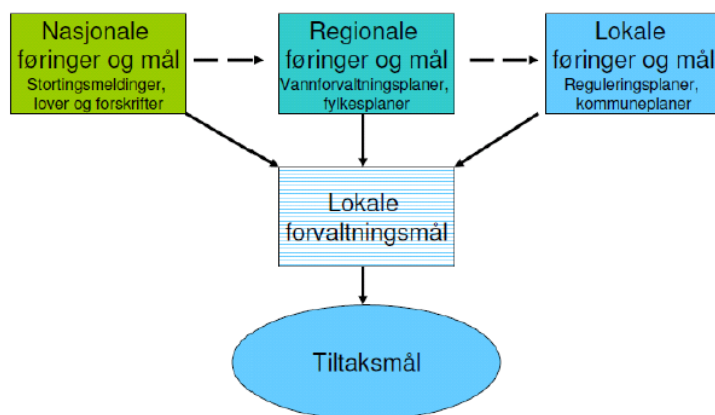


Figur 1 Saksgang ved tiltak i sediment. Kilde: Miljødirektoratet, M-350 I 2015. Kommentarene i kolonnen til høyre viser mulig utgang underveis i saksgangen. Den stiplede linjen viser hvor i saksgangen vi befinner oss.

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».

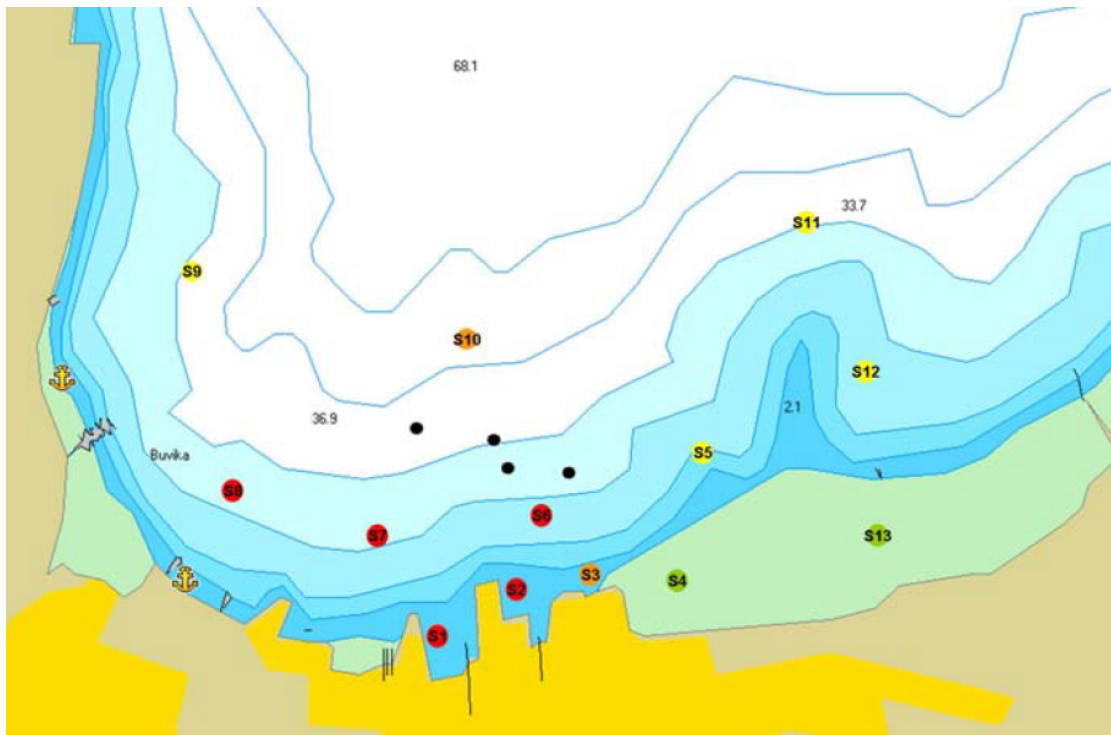
Problembeskrivelse

Tidligere Saltdalsverftet er lokalisert innerst i Saltdalsfjorden på tettstedet Rognan. Øst for Rognan renner Saltdalselva ut i Saltdalsfjorden. På motsatt side ligger det kai og en småbåthavn. Verftsvirksomheten på Rognan startet for over 100 år siden. Gjennom tidene har det blant annet vært drevet båtbygging, skipsverft og laminatverksted. Disse virksomhetene hadde på det meste flere hundre ansatte fordelt på hele 22 båtbyggerier. Kundene var først og fremst fiskere, praktisk talt fra hele kysten.

Saltdalsverftet AS leverte moderne fiskebåter og andre spesialfartøy. De behersket også kunsten med å bygge den tradisjonsrike nordlandsbåten. Bedriften gikk imidlertid konkurs i 2002. (Kilde: Fylkesleksikon, Nordland fylkeskommune). Saltdal kommune stod som grunneier (gnr/bnr. 43/721, 43/1027-1 og 43/94). Bruken av området er i dag basert på kultur og båtaktiviteter. Arealbruken er regulert til industri. Deler av arealet (gnr/bnr. 43/721 og 43/1027-1) er overført til en privat virksomhet, som i hovedsak driver med reparasjon og restaurering av trebåter. Tidligere har slippene vært drevet uten noen form for oppsamling av spylevann. I følge kommunen finnes det i dag et oppsamlingssystem for avrenning fra slipp. Deler av bygningsmassen har en framtidig tiltenkt rolle i et båtbyggermuseum.

Undersøkelser, risikovurdering og tiltaksvurdering på land

I 2009 gjennomførte Norconsult AS miljøgeologiske undersøkelser ved tidligere Saltdalsverftet. Forurensningsnivået på land ble i hovedsak funnet å være i tilstandsklasse II (god) eller III (moderat). I et av de gamle slippområdene ble det funnet olje og sink i tilstandsklasse IV (dårlig). Fylkesmannen har vurdert det som ikke påkrevd med gjennomføring av tiltak i forurenset grunn på land. Denne konklusjonen er basert på dagens arealbruk (industri). Beregninger viser videre ingen stoffer som overskrider grenseverdier for utlekking til sjø (Miljødirektoratet, M-608 I 2016). 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 godkjennes av kommunen. Eventuell omregulering til annen arealbruk kan medføre at akseptkriterier for helserisiko overskrides.



Figur 3 Prøvetakingsstasjoner og klassifisering av sedimenter på Rognan, rød = tilstandsklasse V, oransje = VI, gul = III og grønn = II (høyeste påviste nivå av TBT)

Undersøkelser, risikovurdering og tiltaksvurdering i sjø

Risikovurdering trinn 1 og 2 i sedimenter ved tidligere Saltdalsverftet er gjennomført av Norconsult AS med prøvetaking i 2009 og rapport fra 2010. Undersøkelsen viser at hele den indre delen av havneområdet er klassifisert enten i tilstandsklasse V (svært dårlig) eller IV (dårlig). Forurensningen er økende inn mot slippene, særlig utenfor slipp 3, som har prøvepunkt merket med S2 i figur 3. Også ved prøvepunkt S8 er det registrert en «hot spot». Dette prøvepunktet ligger vest for det tidligere Saltdalsverftet og kan være fra en annen kilde. Figur 3 viser høyeste påvist nivå av miljøgiften TBT. Om man tar med høyeste påviste nivå av PAH-forbindelser, vil også stasjonene S9 og S5 havne i tilstandsklasse IV (dårlig). Resten av prøvepunktene ligger i sedimentasjonsområdet til Saltdalselva. Denne sedimentasjonen kan skygge over eventuell forurensning som er spredt mot øst fra verftsområdet. I rapporten fra Norconsult AS (2010) er det konkludert med uakseptabel potensiell helserisiko forbundet med å spise sjømat fra områdene ved Rognan. Målinger viser i tillegg at det er fare for effekter på marine organismer. Spredning kan både skje direkte i form av utlekking og via organisk opptak. Skipstrafikk er vurdert til å være en liten spredningsfaktor.

Tidligere høringsuttalelse

Saltdal kommune har i brev av 30.05.2011 gitt uttalelse til varsel om pålegg om å utarbeide tiltaksplan for forurenset grunn og sjøbunn. Det framkommer blant annet at kommunen er av den oppfatning at enkelte av prøvepunktene i sjø i liten grad kan relateres til den aktuelle verftseiendommen, spesielt gjelder dette prøvepunktene 8 og 9 (kart med prøvepunkter er

vist i figur 3). Videre at det ikke er aktuelt å tilrettelegge det aktuelle området for bading eller fiske. Det foreligger heller ingen planer om graving eller mudring, samt at området i liten grad anløpes av båter av noen størrelse. Når det gjelder undersøkelser i sjø, innser kommunen at analyseresultatene viser at det er en viss grad av forurensning. De er ikke overrasket over at punkt 2 viser det høyeste nivået av miljøgifter. Kommunen har ingen formening om hvorfor nivået av forurensning på punkt 8 er såpass høyt og mener at analyseresultatene fra dette prøvepunktet bør tillegges sliten vekt. I uttalelsen er det gitt en stipulering av kostnader for mulige tiltak. Til slutt er det konkludert med følgende:

Saltdal kommune vil finne det urimelig dersom Fylkesmannen, med bakgrunn i gjennomført miljøundersøkelse i sjø, pålegger kommunen å utarbeide tiltaksplan for en renere sjøbunn. Kostnadene med både utarbeidelse av en slik plan og evt. gjennomføring av tiltak vil etter vårt syn ikke være i samsvar med det man oppnår gjennom evt. utbedringer. Kommunen anser det derfor heller ikke nødvendig at man går videre med analyser av stedegen fisk og skalldyr.

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 tidligere Saltdalsverftet på Rognan. 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 Rognan 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 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.

Saltdal kommune 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 Saltdalsverftet AS 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 kommunen. Vi vurderer det også slik at virksomheten har den nødvendige praktiske og økonomiske evnen til å kunne få utarbeidet en tiltaksplan. Kommunen har gjennom sin uttalelse vist at de tar saken på alvor. Vi har forståelse for at et krav om utarbeidelse av tiltaksplan kan virke urimelig, særlig sett i lys av de kostnadene som allerede har påløpt i form av gjennomførte undersøkelser. Via vannforskriften har vi i ettertid fått en ny veileder som i noe grad klargjør forholdet mellom lokale miljømål og kostnader forbundet med gjennomføring av tiltak (01:2014). Kommunen har anledning til selv å klargjøre det lokale miljømålet, slik at dette kan tas med som en del av tiltaksplanen.

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 Saltdalsverftet på Rognan**
- 2. Saltdal kommune er som grunneier vurdert som ansvarlig for utarbeidelse av denne tiltaksplanen**

Varsel om pålegg

I henhold til forvaltningsloven § 16 varsler Fylkesmannen at vi vurderer å pålegge Saltdal kommune å utarbeide en tiltaksplan for å redusere uakseptabel risiko for at forurensning i sjøbunnen ved tidligere Saltdalsverftet 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.

Vedlegg:

- 1 Sjekkliste for tiltaksplaner for opprydding i forurenset sjøbunn