

Miljøverndepartementet
Boks 8013 Dep
0030 Oslo

Statens forurensningstilsyn
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
E-post: postmottak@sft.no
Internett: www.sft.no

Dato: 27.10.2006
Vår ref.: 2006/710-2 573
Deres ref.: 200505283
Saksbehandler: Hilde B. Keilen, telefon: 22573458

Fylkesvise tiltaksplaner for forurensede sedimenter. Oppsummering og forslag til videre arbeid

SFT viser til mottatt brev av 29.05.06 fra Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet ønsker SFTs helhetlige vurdering og sammenstilling av de fylkesvise tiltaksplanene der områdene inndeles i kategorier for ulik oppfølging med angivelse av tidsperspektiv for oppfølgingen. Rollefordeling for det videre arbeidet samt virkemiddelbruken for oppfølgingen skal drøftes. Det skal videre redegjøres for videre oppfølging av skipsverft og småbåthavner.

Anbefalingen skal danne grunnlag for den nasjonale handlingsplanen for forurenset sjøbunn, som MD tar sikte på å fremlegge i løpet av 2006, samt videre vurderinger av behov for endringer/presiseringer av regelverket som berører forurenset sjøbunn.

Status tiltaksplaner og handlingsplan

Overordnet målsetning for tiltaksplanarbeidet knyttet til forurenset sjøbunn er å redusere størrelsen på areal med kostholdsråd og restriksjoner knyttet til konsum av fisk og skalldyr. Innen utgangen av 2005 er det utarbeidet 17 tiltaksplaner innen for i alt 29 områder. Planene omfatter undersøkelser av forurensingens betydning for miljø, omfang, utbredelse og for noen, forslag til tiltak.

For 5 av områdene, Hammerfest, Harstad, Farsund, Kristiansand og Oslo er, eller forventes tiltaksrettet planlegging, undersøkelser og/eller tiltak å komme i gang innen utgangen av 2007. Planlagt eller pågående utbygging i områdene er viktige insitamenter for tiltaksgjennomføringen.

Andre områder med særlige tiltaksbehov der oppstart av tiltaksrettet undersøkelse og planlegging av gjennomføring forventes å komme i gang innen utgangen av 2010 er: Bergen, Grenland, Sandefjord og Drammen.

Supplerende behov for utredninger med tanke på å avklare nødvendigheten av tiltak i sjø skal være gjennomført innen utgangen av 2009 for følgende bynære områder og fjorder: Tromsø, Trondheim, Ålesund, Stavanger og Arendal samt Ranfjorden, Sunndalsfjorden og Sørfjorden.

Forurensningsmyndighetens rolle

SFT er forurensningsmyndighet etter forurensningsloven når det skal gjøres tiltak i sedimentene av miljømessige grunner. Tilstedeværelsen av mange forurensningskilder medfører også at Fylkesmannen eller kommunen kan ha myndighet i saker av betydning og med mye lokal oppmerksomhet. I særlig vanskelige saker der det lett kan oppstå konflikter, skal det vurderes å løfte myndigheten til SFT.

Fylkesmannen skal ha rollen som aktiv pådriver i arbeidet med å følge opp planen frem til tiltaksbeslutning. Dette arbeidet bør, der det er hensiktsmessig, organiseres som prosjekt med prosjektleder, styringsgruppe og referansegruppe. Ansvar for tiltaksgjennomføring tillegges tiltakshaver, eksempelvis en havn eller en industrivirksomhet, når tiltak besluttet. Både i spleiselag og samordningsprosjekter vil en tiltakshaver være tilstede. SFT sørger for den nasjonale helheten i tiltaksplanarbeidet i tett samarbeid med Fylkesmannen. Etter søknad fra tiltakshaver, kan SFT treffe vedtak om delfinansiering i særlig viktige saker.

Virkemiddelbruk

”Forurenser betaler”- prinsippet legges til grunn for ansvarliggjøring så langt mulig. Statlig delfinansiering benyttes som katalysator for arbeidet, særlig i de tilfellene der spleiselag opprettes for å finansiere tiltak.

Småbåthavner, trafikkhavner og skipsverft

Sedimenttiltak i småbåthavner bør som hovedregel samordnes med annen sedimentopprydding som pågår i nærområdet til småbåthavnene.

I løpet av 2006 pålegger SFT de 13 største trafikkhavnene å redegjøre for omfanget av forurensingsspredning. Undersøkelser av dette skal være rapportert til SFT innen 2007. Nødvendig tiltak skal være gjennomført innen 10 år.

I løpet av første halvdel av 2007 sender Fylkesmannen ut varsel om pålegg om undersøkelser av aktive og nedlagte skipsverft fortrinnsvis innenfor de 17 prioriterte fylkesvise tiltaksplanområdene. Innen utgangen av 2007 skal pålegg om undersøkelse være sendt skipsverft som er lokalisert innenfor de høyest prioriterte tiltaksplanområdene.

Med hilsen

Marit Kjeldby (e.f.)
Direktør for Miljøoppfølgingsavdelingen

Kari Kjøningsen
Seksjonssjef

Vedlegg 1. Fylkesvise tiltaksplaner for forurensede sedimenter. Oppsummering og forslag til videre arbeid

Fylkesvise tiltaksplaner for forurensede sedimenter Oppsummering og forslag til videre arbeid

Bakgrunn

I brev av 29.05.2006 ber Miljøverndepartementet (MD) SFT om å foreta en helhetlig vurdering og sammenstilling av de fylkesvise tiltaksplanene, der områdene/planene inndeles i kategorier for ulik oppfølging, og tidsperspektiv for oppfølgingen angis. Det bes i tillegg om at rollefordelingen for det videre arbeidet og virkemiddelbruken drøftes, samt at det redegjøres for videre oppfølging av skipsverft og småbåthavner.

Fylkesvise tiltaksplaner – bakgrunn og formål

Fjordene og kystområdene våre representerer noe av det flotteste og mest særegne ved norsk natur. Det er et viktig grunnlag for verdiskaping innen fiske, oppdrett og turisme, og spiller en viktig rolle for folks rekreasjon og fritidsaktiviteter. Det er påvist områder med forurenset sjøbunn i flere av våre største fjorder. Forurensninger fra utslipp fra tidligere tiders aktiviteter ligger avleiret i sjøbunnen i havner og fjordområder langs kysten mange steder i landet. Disse forurensningene er først og fremst en trussel mot planter og dyr i sjøen, både gjennom akutt påvirkning, men også gjennom mer langsiktige effekter som forstyrrelser av forplantningsevnen og endringer i arvestoffet. En del typer forurensninger føres også videre gjennom næringskjedene i sjøen – fra planter til smådyr til større dyr – og kan ende opp i fisk og skalldyr som spises av mennesker. Derfor har Mattilsynet for mange fjord- og havneområder gitt såkalte kostholdsråd, vist i figur 1 for å begrense hvor mye fisk og skalldyr som spises. Vefsnfjorden ved Sandnessjøen kunne som første norske fjord friskmeldes mhp kostholdsråd i 2005.

Opprydding av forurenset sjøbunn er kostbart og tidkrevende. Målet med tiltakene som gjennomføres er at forurensningen bringes ut av sirkulasjon i økosystemet. Dette vil gi en renere sjøbunn og et sunt og rikt livsgrunnlag for planter, fisk, skalldyr, sjøfugl og sjøpattedyr. Oppryddingen i forurenset sjøbunn vil bidra til at kostholdsrådene på sikt kan fjernes og at omsetning av fisk og skalldyr kan skje trygt uten fare for menneskers helse.

Norge har siden 1970-tallet brukt ca. 45 milliarder kroner på kloakkrensing. Utslippene av organisk materiale fra industrien er også sterkt redusert. Derfor er vannet i de fleste elvene og fjordene blitt rent nok til bading og fiske, vannet er klart nok til at man kan se bunnen igjen og algeoppblomstringene er sjeldnere. Sjøbunnen er likevel fremdeles forurenset mange steder, og regjeringen vil øke innsatsen for å rydde opp i forurenset sjøbunn.

I Stortingsmelding nr 12 (2001-2002) "Rent og rikt hav" ble de fylkesvise tiltaksplanene presentert som et helhetlig grep som skal sikre lokal forankring ved opprydding i forurensede sedimenter.

Fase 1. Utvalg av planområder og gjennomføring av arbeidet

Arbeidet med tiltaksplanene startet med en første fase i 2003. I denne fasen inngikk 29 kystområder (figur 2) som i hovedsak ble valgt ut fordi det var dokumentert høye forurensningsnivåer i sedimentene. For de fleste var det også fastsatt kostholdsråd for sjømat. Formålet med fase 1 var å kartlegge forurensningssituasjonen i sjøen, kilder på land og vurdere sedimentenes bidrag til forurensningsproblemene



Figur 2: Områder omfattet av fase 1 i tiltaksplanarbeidet

Fase 2. Utarbeidelse av endelig tiltaksplan – 17 områder

På grunnlag av rapportene fra fase 1 ble 17 områder prioritert for videreføring i fase 2 og utarbeidelse av endelige tiltaksplaner. Områdene er vist i figur 3. Selv om det også ressursmessig var behov for å redusere antall tiltaksplanområder, ble prioriteringen gjort ut fra forurensningsmessige vurderinger. Innen enkelte av områdene ble det også foretatt avgrensinger av selve planområdet på grunnlag av fase 1. Fase 2 strakte seg over to år, og SFT har mottatt og behandlet rapporter for de 17 planområdene i første halvår av 2006.

De prioriterte områdene er avgrensede deler av fjordene hvor sjøbunnen er sterkest forurenset, samt kildeområder på land i tilknytning til disse. Formålet med tiltaksplanene er å se kilder på land og forurensete sedimenter i sammenheng. Det er i mange tilfeller nødvendig å gjennomføre tiltak som hindrer spredning fra kilder til sjø. Dette er nødvendig for å nå aktuelle miljømål for området. Miljømålene er lokalt forankret og fastsettes som en del av tiltaksplanen. Så langt mulig identifiserer også tiltaksplanene den eller de ansvarlige for forurensningen av sedimentene. Planene er utarbeidet av fylkesmennene i samarbeid med instanser som blir berørt av planene (kommuner, industri, organisasjoner). Etablering av slike grupper har vært viktig med tanke på å forankre arbeidet lokalt hos kommuner, brukere og ansvarlige for forurensningene.

SFT har hatt en tett dialog med fylkesmennene gjennom hele prosessen. I tillegg har SFT etter behov bistått med veiledning og kompetanse. Oppfølgingen har særlig vært fokusert på områder med pilotprosjekter, slik at nyttig erfaring fra disse kan viderefremmes.

Det har også vært et mål at planene skal inneholde realistiske målsetninger og synliggjøring av områder hvor staten har ansvar eller hvor statlig medfinansiering er nødvendig fordi ansvarlige ikke finnes. Arbeidet med tiltaksplanene har også regelmessig vært forelagt Nasjonalt Råd for forurensete sedimenter. Arbeidet med de fylkesvise tiltaksplanene har bidratt vesentlig til nasjonal kunnskapsoppbyggingen om forurenset sjøbunn.



- Hammerfest
- Tromsø
- Harstad
- Ranfjorden
- Trondheim havn
- Sunndalsfjorden
- Ålesund
- Bergen havn
- Sørfjorden
- Stavanger havn
- Farsund
- Kristiansand
- Arendal
- Grenlandsfjordene
- Sandefjordfjorden
- Drammensfjorden
- Oslofjorden

Figur 3: Fase 2 omfatter 17 områder

Fase 3. Handlingsplan for oppryddingen i forurenset sjøbunn

Det er SFTs vurdering at det er behov for en fase 3 i arbeidet. Denne fasen skal omfatte vurdering av reelle tiltaksalternativ, tiltaksforberedende undersøkelser, konkrete tiltak og overvåking.

Det videre arbeidet med de 17 høyest prioriterte områdene er sammenfattet i tabell 1. Tiltaksarbeidet må planlegges og gjennomføres innenfor de juridiske - og økonomiske rammene som i dag gjelder for sedimentarbeidet. For å kunne prioritere videre oppfølging av de 17 områdene i en handlingsplan, er det derfor lagt vekt på å identifisere behov og muligheter for å gjennomføre tiltak på relativt kort sikt. Tilstedeværelsen av lokale drivere er viktig for fremdriften, fordi det gir mulighet for jevn og sikker fremdrift og etablering av spleiselag for å dele på kostnadene.

Oppryddingen av tiltaksplanområder der forurensningssituasjonen er avklart, pågående kilder er under kontroll og det er planlagte utbygginger med aktive pådrivere lokalt, må prioriteres. Dette fordi utbyggere vil kunne bidra til å sikre finansiering og fremdrift av oppryddingsprosjekter. I dag gjelder dette følgende fem områder: Hammerfest, Harstad, Farsund, Kristiansand og Oslo. I Oslo og Kristiansand er tiltak alt startet, mens for de øvrige tre er målsettingen at tiltak skal være påbegynt innen utgangen av 2007.

Etter dette mener SFT at områder må prioriteres der forurensningssituasjonen tilsier at det er et særlig behov for sedimenttiltak, og hvor kartlegging og kontroll med kilder på land er tilstrekkelig til at tiltak i sjø kan vurderes. Dette gjelder følgende fire områder: Bergen, Grenland, Sandefjord og Drammen. For disse områdene er det likevel noe større

behov for kildetiltak og mer planlegging av tiltak i sjø, enn for de fem forannevnte. Det er derfor nødvendig å legge oppstart av tiltak i sjø for disse områdene noe lenger fram i tid, fortrinnsvis i perioden 2007–2010.

For de øvrige åtte områdene mener SFT at det må legges opp til ulik oppfølging. I enkelte områder er det behov for nærmere vurdering av sedimentenes bidrag til forurensningssituasjonen. I noen områder er dette først mulig etter til dels omfattende kartlegging av landbaserte kilder og tiltak for å bringe disse under kontroll. For andre områder viser nyere undersøkelser klare naturlige bedringer i forurensningssituasjonen, slik at utviklingen bør overvåkes videre før sedimenttiltak vurderes. Der tiltak i sedimenter må utredes nærmere, skal slik avklaring være gjennomført innen 2009.

Tabell 1. Oversikt over de 17 prioriterte områdene hvor forurenset sjøbunn er påvist, tiltak planlagt eller ytterligere utredningsbehov foreligger

Områder med planlagte utbygginger. Oppstart tiltak innen 2007	
Hammerfest	Utbygginger vil gi kontroll med kilder og delvis opprydding langs land
Harstad	Planlagt mudring av havneområde
Farsund	Boligutbygging i tilknytning til mindre sedimentlokalitet
Kristiansand	Omfattende tiltak gjennomført. Videreføring i nye delområder
Oslo	Samordning av ny E18, utbygging av Fjordbyen og omlegging av havn
Områder med særlig tiltaksbehov. Oppstart tiltak fortrinnsvis 2007-2010	
Bergen	Vesentlige, pågående kilder. Stanse mulig spredning fra delområder i sjø
Grenland	Sterkt forurenset og grundig dokumentert
Sandefjord	Mulig spredningsområde i sjø. Behov for oppfølging av gjennomførte tiltak
Drammen	Avgrensede delområder med spredningsfare. Mulig tilgang på masser
Områder med utredningsbehov. Avklares innen 2009	
Tromsø	Behov for nærmere utredning av ev. tiltak mot kilder og mindre "hot-spot"
Ranfjorden	Kildesporing og -tiltak på land. Overvåket naturlig forbedring i sjø
Trondheim	Tiltak gjennomført, men behov for utredning av flere delområder
Sunnalsfjorden	Overvåket, naturlig forbedring
Ålesund	Kildekartlegging og -tiltak. Sedimenttiltak må vurderes på sikt
Sørfjorden	Behov for nærmere utredning av ev. tiltak mot kilder og mindre "hot-spot"
Stavanger	Behov for nærmere utredning av ev. tiltak mot kilder og mindre "hot-spot"
Arendal	Overvåket, naturlig forbedring. Delområder vurderes ved ev. bruksendring

Gjennom aktiviteter som overvåking, kontroller, skipsverftkartleggingen, utbygginger mv. avdekkes det stadig nye områder med forurensede sedimenter hvor det er behov for tiltaksvurderinger. Dette underbygger behovet for fleksibilitet i forhold til prioriteringer og finansieringsløsninger.

Tredelingen av de 17 områdene er således ikke statisk. Lokale drivere kan medføre at enkelte områder flyttes over i annen kategori. Tilsvarende kan planer som i praksis viser seg vanskelig å gjennomføre, medføre at tiltaksgjennomføringen blir utsatt i tid.

Kostnader

Kostnadene er avhengig av omfanget på tiltakene og valgte løsninger. Ut fra anslag i tiltaksplanene kan kostnadene forventes å være mellom 800 millioner og 2 milliarder kroner. Spennet reflekterer usikkerheten i anslaget.

SFT vil delta aktivt i planleggingsfasen for fase 3 bl.a. for så tidlig som mulig å kunne vurdere behovet for statlig delfinansiering.

Forurenser betaler - pålegg etter forurensningsloven

Hovedprinsippet om at forurenser skal betale gjelder også for opprydding i forurensete sedimenter. Det kan gis pålegg om undersøkelser og tiltak i medhold av forurensningsloven. SFT legger til grunn at pålegg vil kunne benyttes i de fleste saker hvor tiltak anses nødvendig. Imidlertid vil det være tilfeller hvor den ansvarlige ikke kan identifiseres, ikke lenger eksisterer, ikke er betalingsdyktig eller det ville være urimelig å pålegge den ansvarlige de fulle kostnadene. I slike tilfelle må det forventes at Staten må gå inn med midler for å få til en opprydding.

I de ni områdene som prioriteres for tiltak først, finnes det i stor grad både utbyggingsprosjekter og ansvarlige for forurensningene. Det vil her bli tilstrebet å etablere spleiselag. Dannelsen av spleiselag eller prosjektgrupper for gjennomføring er et praktisk tiltak for å komme raskt i gang med gjennomføringen av den enkelte tiltaksplan.

Forurensningsmyndighetens rolle

Myndighet i saker med betydning for opprydding i forurenset sjøbunn er sammensatt og fordelt mellom kommuner, fylkesmenn og SFT. Det kreves god samordning for å oppnå ønsket opprydding. Kommunen er bl.a. myndighet for saker som aktive kommunale deponier, avløp og bygge/grave saker på forurenset grunn. Fylkesmannen er bl.a myndighet i saker som omfatter aktive skipsverft, mudring og dumping av masser fra skip og andre delegerte virksomheter. SFT er bl.a myndighet i saker som omfatter trafikkhavner, nedlagte kommunal fyllinger samt aktiv- og nedlagt industrivirksomhet. SFT er også forurensningsmyndighet etter forurensningsloven når det skal gjøres tiltak i sedimentene av miljømessige grunner.

I særlig vanskelige saker hvor Fylkesmannen i utgangspunktet er myndighet og det lett kan oppstå konflikter, skal det vurderes å løfte myndigheten til SFT, med den følge at MD blir klageinstans. Det vil typisk gjelde saker hvor det er konkludert med tildekking eller deponering i sjø, som f.eks. dypvannsdeponiet ved Malmøykalven i Indre Oslofjord.

Organiseringen av arbeidet i den enkelte sak bør gjennomføres som et prosjekt med Fylkesmannen som leder. Prosjektet bør ha en styringsgruppe med representanter fra berørte kommuner, ansvarlige tiltakshavere f.eks industrivirksomhet eller trafikkhavner. I tillegg kan det være hensiktsmessig å opprette en referansegruppe for å sikre at berørte lokale interesser blir hørt. Fylkesmannen vil dermed ha rollen som aktiv pådriver og følge opp planene fram til tiltaksbeslutning. Lokal kunnskap og kontakt er vesentlig for å sikre god koordinering av dette arbeidet, særlig med tanke på tiltak rettet mot mange forskjellige enkeltkilder.

SFT vil uansett ha ansvaret for å følge opp helheten i tiltaksplanarbeidet på nasjonalt nivå og må derfor ha et tett samarbeid med fylkesmennene i alle områder. Etter søknad fra tiltakshaver kan SFT treffe vedtak om delfinansiering i særlig viktige saker.

Tiltak i øvrige sedimentområder

De fylkesvise tiltaksplanene omfatter i hovedsak områder med sammensatte forurensingsproblemer og flere ansvarlige. I tillegg til disse store områdene, finnes det et stort antall mindre lokaliteter hvor et fåtall eller enkeltstående virksomheter har forårsaket sedimentforurensing.

Småbåthavner

Småbåthavner er ofte sterkt forurenset særlig med PAH, TBT, oljeforbindelser og til dels kobber. På grunnlag av utredninger gjennomført i 2004 mener SFT det ikke bør iverksettes et eget arbeid for opprydding i småbåthavner. Holdningsskapende arbeid sammen med substitusjon av miljøskadelige båtpleieprodukter vil hindre nye tilførsler. Sedimenttiltak i småbåthavner bør som hovedregel samordnes med annen sedimentopprydding som pågår i nærområdet til småbåthavnene.

Trafikkhavner

Fra 29. april 2005 er forurensningsloven gjort gjeldende for havner med hensyn til forurensete sedimenter. I løpet av 2006 vil SFT pålegge store trafikkhavner å redegjøre for omfanget av spredning av helse- og miljøfarlige stoffer fra havnene til sjø og sjøbunn. De 13 største trafikkhavnene; Oslo, Drammen, Sandefjord, Grenland, Arendal, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Ålesund, Trondheim, Harstad, Tromsø og Hammerfest har mottatt varsel om et slikt pålegg.

Undersøkelsene skal være gjennomført og rapportert innen 2007. Nødvendige tiltak skal være gjennomført innen 10 år, jf. St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav. De øvrige trafikkhavnene vil i løpet av neste tiårsperiode bli pålagt tilsvarende undersøkelser.

Industrihavner

Statens forurensingstilsyn har også startet arbeidet med å klarlegge hvordan sterkt forurensete industrihavner bør følges opp, både i forhold til kartlegging og eventuelle tiltak.

Skipsverft

Undersøkelser viser at sjøbunnen i områder med aktive eller nedlagte skipsverft er forurenset med TBT (tributyltinn). TBT er i mange år brukt som bunnstoff på båter.

I løpet av første halvdel av 2007 skal Fylkemannen sende ut varsel om pålegg om undersøkelser ved verftene, og innen utgangen av 2007 skal endelig pålegg være sendt ut.

Områder der høy grad av forurensning er påvist, eller der man mistenker høy grad av forurensning, skal prioriteres. Oppfølging av skipsverft innenfor områdene der det foregår en oppfølging av fylkesvise tiltaksplaner, skal følge det løpet som er skissert i den planen.

Resultatene av undersøkelsene vil deretter danne grunnlag for videre oppfølging. I tilfeller der den ansvarlige ikke lenger finnes, vil staten vurdere finansiering av eventuelle tiltak.

Eventuelle behov for tiltak skal være avklart innen 2010.