

Oppdragsgiver
Harstad Kommune

Rapporttype
Delrapport 11

2011-02-13

TILTAKSPLAN HARSTAD HAVN

11 – KARTLEGGING AV MULIG FINANSIERING



FORORD

Rambøll og Akvaplan-niva har på vegne av Harstad kommune utarbeidet en helhetlig tiltaksplan for Harstad havn. Tiltaksplanen omfatter følgende delrapporter:

Delrapport 1.	Bruksplan
Delrapport 2.	Kartlegging og overvåkning av utslipp til sjø
Delrapport 3.	Tiltak mot kilder på land
Delrapport 4.	Vurdering av tiltak i sjø
Delrapport 5.	Alternativ massedisponering
Delrapport 6.	Miljøtiltak og utbygginger
Delrapport 7.	Fremdriftsplan
Delrapport 8.	Detaljprosjektering av tiltak
Delrapport 9.	Kontrollprogram før og etter tiltak
Delrapport 10.	Kartlegging av kostnader for gjennomføring av tiltak
Delrapport 11.	Kartlegging av mulig finansiering
Delrapport 12.	Vurdering av renhetsmål
Delrapport 13.	Kildekarakterisering
Delrapport 14.	Geoteknisk forprosjekt
Delrapport 15.	Tiltaksplan

Planarbeidet har hatt følgende organisering:

Prosjektansvarlig:	Rådmann
Prosjektleder:	Anja Julie Nilsen
Styringsgruppe:	Rådmann Roald Andersen (Enhetsleder ØKO) Lennart Jenssen (Havnesjef) Jan Inge Lakså (Enhetsleder ABY)
Arbeidsgruppe:	Silje Gry Hansen Lennart Jenssen (Havnesjef) Børge Weines (ABY) Elin M. Nikolaisen (DRU) Therese Frivåg Lund (kommuneplanlegger) Helge Sjølberg (næringsrådgiver)

Rådgivernes prosjektgruppe (Rambøll og Akvaplan-niva) har hatt følgende organisering:

Oppdragsansvarlig og oppdragsleder	Vibeke Riis
Innledende oppdragsleder	Arnt-Olav Håøya
Fagansvarlig miljøtekniske vurderinger i sjø	Aud Helland
Ansvarlige for utarbeidelse av overvåkningsplan og undersøkelser i sjø	Anita Evenset (Akvaplan-niva), Guttorm N. Christensen (Akvaplan-niva) og Aud Helland
Fagansvarlig arealplanlegging	Lars Syrstad
Fagansvarlig anleggsprosjektering	Aslak Flore
Ansvarlig for Areal- og volumberegning og utarbeidelse av kart	Karen Brinchmann
Medarbeidere	Inger Johanne Søreide (geoteknikk), Trude Johnsen (arealplanlegging), Susanne Sandanger (forurenset grunn), Sture Persson (havn og kai).

TILTAKSPLAN HARSTAD HAVN 11 – KARTLEGGING AV MULIG FINANSIERING

Oppdragsnr.: 1100023
 Oppdragsnavn: Tiltaksplan Harstad havn
 Dokument nr.: M-rap-11
 Filnavn: 11 M-rap-011-DR11_Finansiering_rev2.docx

Revisjon	0	1	2	
Dato	2010-11-05	2010-11-28	2011-02-13	
Utarbeidet av	Arnt-Olav Håøya	Arnt-Olav Håøya	Vibeke Riis	
Kontrollert av	Jan Rukke	Vibeke Riis	Jan rukke og Aud Helland	
Godkjent av	Arnt-Olav Håøya	Arnt-Olav Håøya	Vibeke Riis	
Beskrivelse	Original	Endret form	Korrektur	

Revisjonsoversikt

Revisjon	Dato	Revisjonen gjelder
1	2010-11-28	Tekstmessige endringer. Kapittel med "Ansvarsforhold ..." samt "Konklusjon" er inkludert
2		Endringer i henhold til innspill fra Harstad kommune i telefonmøte 2011-01-19

INNHOLD

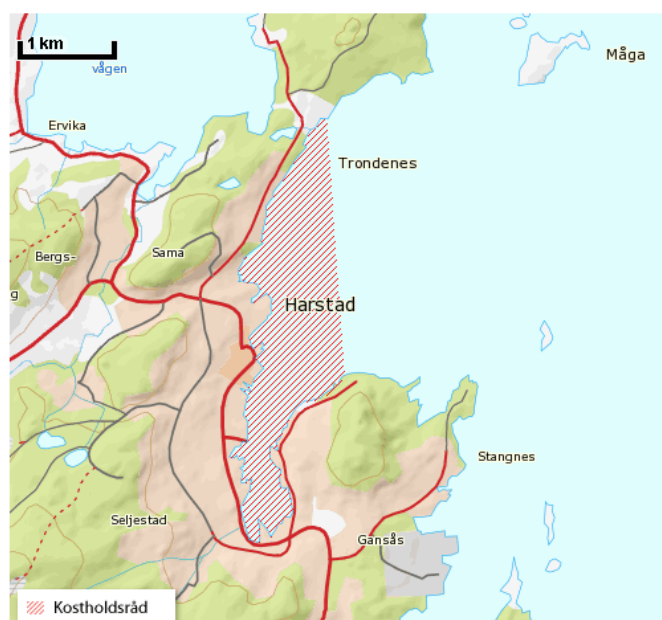
1.	BAKGRUNN.....	5
2.	MÅLSETNING.....	6
3.	FORDELING AV ANSVAR FOR FORURENSING	6
3.1	Bakgrunn	6
3.2	Juridiske forhold	6
3.3	Grunneiers og næringslivets ansvar.....	7
3.4	Alternative fremgangsmåter	7
3.5	Fordeling av ansvar for kostnader	8
4.	KONKLUSJON	9

1. BAKGRUNN

Forurensede sedimenter i havner, fjorder og innsjøer er et omfattende miljøproblem, både i Norge og internasjonalt. For å få kartlagt dette problemet i Norge har det blitt utført flere miljøundersøkelser i mange havner. Harstad er en av havnene hvor det er utført flere undersøkelser gjennom årene. Undersøkelsene har vist at sedimentene i Harstad havn er sterkt forurenset og utgjør en risiko for human helse og økologi. Forurensningsbelastningen har ført til høyt innhold av PCB, bly og kadmium i sjømat. Mattilsynet har derfor innført kostholdsråd for inntak av fisk og skalldyr fanget i Harstad havneområde innenfor linjen Trondenes og Ytre Gangsås (Figur 1). Harstad havn står derfor på Klifs liste over 17 prioriterte fjord- og havneområder hvor det anbefales konkrete tiltak. Opprydding i forurensningskilder på land og i sjø vil på lengre sikt bidra til å oppheve kostholdsrådet i området.

Harstad har, siden byen ble etablert på 1800-tallet, hatt en drivende utvikling av industri og næringsliv. Harstad kommune har i dag ca. 23 000 innbyggere. Harstad havn er en viktig havn som betjener industri og næringsliv, fiskerisektoren, basefunksjoner, passasjerer og turisme i tillegg til fritidsbåteiere. Ved siden av omfattende havnetrafikk har havneområdet vært dominert av flere mekaniske verksteder, slipper og småindustri som trelast, fryserier og kjøleanlegg. Det har dessuten tidligere foregått utstrakt import og omlasting av kull og olje (Norges sjøkartverk 1988) i Harstad havn.

Harstad kommune planlegger videre utvikling av Harstad havn med innvinning av nytt land og nye kaier. Dette er i tråd med Kystverkets planer om utvidelse av farleden inn til havna i 2012. Harstad kommune utarbeider derfor nå en tiltaksplan for å samordne utviklingen i infrastruktur med tiltak mot forurensning i havna. Gjennomføringen krever at en finansieringsplan er på plass.



Figur 1 Området som er omfattet av kostholdsrådet i Harstad, er inntegnet i kartet (skravert område). Kostholdsrådene er innført på bakgrunn av høyt innhold av PCB, bly og kadmium i sedimentene. Dette gjør at det kan være skadelig å spise fiskelever og skalldyr fanget i området.

2. MÅLSETNING

Rapporten peker på mulige forurenere med henvisning til tidligere undersøkelser som dokumenterer forurensning på land (delrapport 3) og hvor delrapport 13 "Kildekarakterisering" angir forhøyede konsentrasjoner i sjø. Finansieringsmuligheter, juridiske forhold og behovet for avtaleinngåelse skisseres.

3. FORDELING AV ANSVAR FOR FORURENSING

3.1 Bakgrunn

Beregninger i delrapport 3 og delrapport 14 viser fluksen av sedimenterende materiale målt med sedimentfeller i Harstad havn. Det pågår en betydelig resuspensjon av sedimentene i havna. Dette gir støtte til anbefalingene om tildekking av sedimentene i områdene grunnere enn 15 m, gitt i delrapport 4.

Beregninger viser at verftene i Harstad havn står for en betydelig tilførsel av kobber og ikke minst TBT til havna. Det er imidlertid langt mer kobber og kvikksølv i sedimenterende materiale i havna enn hva kjente kilder kan forklare. Tilførslene fra marinaene i området er ikke målt, men det er grunn til å tro at de bidrar med betydelige mengder kobber.

Tilførsler fra verftene kan forklare den høye sedimentasjonen av TBT i området. Det anbefales derfor at skipsverft og eiendommer hvor det tidligere har vært verft pålegges å gjennomføre undersøkelser, risiko- og tiltaksvurderinger av miljøtilstanden. Dette er i tråd med anbefalinger gitt av Sweco og Norconsult i 2009 for verftene HaMek, Kaarbø og Hjellholmen.

Det anbefales at marinaene i området pålegges å dokumentere utslipp fra drift og avfallshåndtering.

Kart i vedlegg (delrapport 13) synliggjør hvordan virksomhetene i Harstad havn har forurenset sjøområdet over tid med PCB fra produkter som skipsmaling, hydraulikkolje og trafo/kabelolje. Ved kildekarakterisering (delrapport 13) er det sannsynliggjort at skipsverftene Hamek, Kaarbø og Hjellholmen/Matiassen har bidratt med utslipp av PAH, kvikksølv og TBT.

3.2 Juridiske forhold

I følge forurensningslovens § 7, første ledd, har ingen virksomhet anledning til å forurense uten tillatelse, jf. § 11. Forurensningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning. Der spesifikk tillatelse ikke er gitt er det ikke anledning til å forurense. I den grad det er forurenset, kan forurenser pålegges å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensningen, jf. § 7 fjerde ledd. I de tilfeller tiltak ikke blir gjennomført kan forurensningsmyndigheten sørge for iverksetting av tiltak, jf. § 74. Kostnadene tilknyttet tiltakene kan kreves refundert fra forurenser, jf. § 76.

En eiendom med strandlinje strekker seg i sjø generelt ut til marebakken. I den grad det kan påvises at virksomheten har forurenset større sjøområder eller annen manns grunn, kan virksomheten pålegges å rydde. Bevisbyrden ligger hos forurenser.

I de tilfeller hvor ansvarlig forurensere er kjent vil forurensningsmyndigheten kunne gi virksomheten pålegg om opprydding, selv om denne ikke er grunneier. Dette ut fra "forurensere betaler-prinsippet".

Det er sannsynliggjort at skipsverftene Hamek, Kaarbø og Hjellholmen/Matiassen bidrar og har med utslipp til Harstad havn (delrapport 3). Disse verftene er derfor blant de vi kan anse som forurenser i denne saken. Det har i tillegg vært andre mindre opplagte forurenser langs havnen som har bidratt til forurensing av havnen gjennom tidene. Om ikke forurensere for eksempel er gått konkurs vil dagens eier kunne ilegges pålegg om opprydding. I de tilfeller hvor ansvarlig forurensere ikke er kjent vil ansvaret kunne tilfalle grunneier eller staten.

3.3 Grunneiers og næringslivets ansvar

For å nå miljømålene kreves både opprydding i forurensete sedimenter i Harstad Havn og reduserte tilførsler fra skipsverftene Hamek, Kaarbø og Hjellholmen/Matiassen.

Delrapport 3 og 13 viser at skipsverftene er blant de som er skyld i dagens forurensningssituasjon. I så måte har dagens havne- og industrivirksomhet et juridisk og samfunnsmessig ansvar til å rydde opp i historisk forurensning på sjøbunnen samt redusere utslipp fra dagens drift. Beregninger basert på sammenstilling av eksisterende datagrunnlag fritar heller ikke grunneiere/forurenser fra forhold tilknyttet dagens utslipp.

Tilførsler fra dagens drift ved verftene kan forklare deler av den høye sedimentasjonen av TBT i området. Det er også sannsynliggjort at de samme skipsverftene også gjennom tidene har forurenset havnen med TBT. Forurensingen er spredt over hele området grunnet opphvirvling fra skipstrafikk. Oppryddingstiltakene som nå planlegges i Harstad havn er i så måte en konsekvens av disse utslippene.

3.4 Alternative fremgangsmåter

Det anbefales derfor at skipsverftene Hamek, Kaarbø og Hjellholmen/Matiassen pålegges å gjennomføre undersøkelser, risiko- og tiltaksvurderinger av miljøtilstanden på land og i sjøområdene i umiddelbar nærhet med intensjon om å rydde opp på land. Dette er i tråd med anbefalinger gitt av Sweco og Norconsult i 2009 for verftene HaMek, Kaarbø og Hjellholmen. Det anbefales at skipsverftene selv tar kostnaden for dette innledende arbeidet og oppryddingen på land.

Når det gjelder oppryddingen i hele havneområdet er det et mer sammensatt bilde. Dette fordi de gamle forurensningsutslippene blant annet av TBT fra verftene er spredt i hele fjordområdet. Skipstrafikken har i lang tid virvlet opp de forurensete sedimentene i havnen og bidratt til de er spredt over store områder. Det fremgår av delrapport 3 at skipsverftene i betydelig grad har bidratt til forurensingen. Spørsmålet er hvem som skal betale for denne oppryddingen. Når slik forurensning skal fjernes forutsetter det at flere spiller på lag samtidig slik at arbeidet kan optimaliseres.

Det er opp til forurensningsmyndigheten å velge hvordan forurensningslovens handlingsrom skal benyttes for å involvere forurensere/grunneier slik at kostnadene ved miljøtiltaket fordeles. Vi ser følgende alternative fremgangsmåter:

1. Stat og kommune tar selv ansvaret for miljøoppryddingen
2. Forurensningsmyndigheten pålegger forurensere/grunneier (i dette tilfelle de tre nevnte skipsverftene) å bidra til miljøopprydding i Harstad Havn

3. Forurensningsmyndigheten iverksetter selv miljøoppryddingen i havnen, og varsler eventuelt pålegg om undersøkelser overfor opprinnelige forurenere/grunneiere. En fordelingsmodell utarbeides sammen med de berørte.

3.5 Fordeling av ansvar for kostnader

De alternative fremgangsmåter for deling av ansvar kan gjøres på følgende måte:

Alternativ 1: Kostnadene med mudring, tildekking og behandling av forurenset sediment dekkes av staten og kostnadene med utbyggingstiltakene som har til hensikt å ta imot de forurensete massene dekkes av kommunen. Det vurderes/forhandles om for eksempel hva kommunen skal betale for gjenbruk av forurenset sediment.

Dette alternativet ansees å være den mest forutsigbare finansieringsmodellen da den kun omfatter tiltakshaver (Harstad kommune) og staten. Det behøves verken utarbeides pålegg eller utføres avveininger av hva det er rimelig at forurenser/grunneier betaler. Det er derfor også mulig å starte oppryddingen raskt. Det som taler i mot er at stat og kommune sitter med alle kostnader og at forurenser/grunneier ikke ansvarliggjøres.

Alternativ 2: Kostnadene deles mellom stat, kommune og det private næringsliv/grunneiere, i dette tilfellet de tre skipsverftene. Forurensningsmyndigheten pålegger grunneier å treffe tiltak på sin eiendom. Hva slags byrder han skal pålegges beror på hvilke tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås.

Det som kan sies å være fordelene med dette alternativet er at grunneier vil nyte godt av oppryddingen på sin eiendom i form av økt seilingsdyp, forbedrete miljøforhold herunder reduserte eller fjernete heftelser. Dette alternativet kan imidlertid få utilsiktede økonomiske konsekvenser for grunneieren. I verste fall vil han slås konkurs. Det kan også være svært vanskelig å koordinere de ulike pålagte oppryddingstiltakene med øvrige tiltak i havnen.

Alternativ 3: Tiltakene i havnen bekostes i første omgang av staten med avtale om tilbakebetaling fra forurenere/grunneiere. Kostnadene med mudring, tildekking og behandling av forurenset sediment dekkes i første omgang av staten. De tre nevnte skipsverftene/skipsverfteiendomsbesitterne tas med på en deling av kostnadene for miljømudring og tildekking.

Eventuelle utbyggingstiltak dekkes hovedsakelig av kommunen. Grunneiere/forurenere og næringslivet som har interesse av at tiltaket blir gjennomført bidrar med kostnader for å dekke deler av utbedringene. Interessen ligger i økt eiendomsverdi gjennom ervervelse av nytt areal, forbedret vannkvalitet, økt innseilingsdyp og reduserte heftelser på eiendommen.

For å sikre at skipsverftene vil delta i et slikt spleiselag kan det være nødvendig å vise til muligheten for å pålegge opprydding utenfor konkrete eiendommer (jf. alternativ 2) hvis man ikke deltar. Å pålegge gjennomføring av miljøundersøkelser for de bedrifter og grunneiere som kan ha bidratt til forurensning i Harstad havn kan være hensiktsmessig. Pålegget kan inkludere krav om å dokumentere forurensningshistorikk/historiske utslipp, dagens utslipp av miljøgifter (drift og grunn) samt grunn- og sjøforurensning. En slik oversikt vil kunne bidra til å komme frem til en fordelingsnøkkel. Fordelingsnøkkelens tilknyttet økonomiske fordeler og ansvar må fremforhandles. Miljøundersøkelsen vil i tillegg bidra til å kartlegge dagens utslipp og mulighet for å rydde opp i nye tilførsler.

Dette alternativet vil involvere flere berørte i havnen, og ansvaret vil kunne fordeles mellom flere forurenere. Med dette alternativet vil forurenser/grunneier ansvarliggjøres. Hvis det

gjennomføres utbyggingstiltak av eiendommer vil grunneiere ha en konkret fordel av at tiltaket i form av nyervervet areal, forbedrete miljøforhold eller forbedret innseilingsdyp. Alternativet vil også kunne settes i verk raskt fordi finansieringen er på plass allerede i utgangspunktet. En ulempe med alternativet er at forhandlingene kan være vanskelige og tidkrevende.

Generelt

Kommunen eller utbygger må ha en finansieringsplan på utvikling av de nye nærings- og kaiområdene (G1-G3). Kommune, stat og forurenser må ha en finansieringsplan som sikrer gjennomføring av miljøtiltakene.

Finansieringsmodellen må belyse mulig fordeling av kostnader mellom ansvarlige forurenser/ grunneiere og offentlig myndighet. Miljøtiltakene skal gjennomføres til det beste for befolkning og næringsliv i Harstad kommune. Kostnadseffektiv gjennomføring i henhold til kommunens vedtatte mål krever felles vilje til økonomisk, planmessig og teknisk samarbeide mellom, kommune, næringsliv og stat. I den grad et slikt helhetlig samarbeid og spleiselag uteblir er det sannsynlig at også usikkerheten tilknyttet forventet måloppnåelse øker. Prosessen med å få til et slikt spleiselag krever blant annet avklaring av de juridiske ansvarsforhold samt etablering av finansieringsordninger og avtaler.

Det anbefales at det arbeides for å få til en helhetlig finansiering i form av et spleiselag (alternativ 3). Det forutsetter at det fremforhandles avtaler som ivaretar ønskede bedrifts- og samfunnsøkonomiske forhold. Tiltakene skal ivareta de vedtatte mål som Harstad kommune har for byutvikling og miljømål i havna (Figur 1 og delrapport 1).

Dersom det ikke er mulig å gjennomføre et spleiselag er alternativet at deler av tiltakene i sjø pålegges hver enkelte bedrift/ grunneier (alternativ 2). Dette vil trolig medføre økte kostnader til deponering av forurenset masse/sediment, økte mobiliseringskostnader, økte overvåkningskostnader samt risiko for at kommunens vedtatte mål i mindre grad nås.

4. KONKLUSJON

Det er sannsynliggjort at skipsverftene har stått for og står for vesentlige utslipp i Harstad havn. Kommune, stat og forurenser må ha en finansieringsplan som sikrer gjennomføring av miljøtiltakene.

Det anbefales at det arbeides for å få til en helhetlig finansiering i form av et spleiselag. Det forutsetter at det fremforhandles avtaler som ivaretar ønskede bedrifts- og samfunnsøkonomiske forhold. Dersom det ikke er mulig å gjennomføre et spleiselag er alternativet at deler av tiltakene i sjø pålegges hver enkelte bedrift/ grunneier (alternativ 2). Dette vil trolig medføre økte kostnader til deponering av forurenset masse/sediment, økte mobiliseringskostnader, økte overvåkningskostnader samt risiko for at kommunens vedtatte mål i mindre grad nås.