

Miljødirektoratet
Postboks 5672 Torgarden
7485 TRONDHEIM
Norge

Vår ref.
16/06406-88

Vår dato:
10.03.2023

Deres ref.
2016/2359

Deres dato:
07.02.2023

v/ Karen Marie Haug

Vår saksbehandler:
Trine Reistad/Eirik Dale

Klage - Pålegg fra Miljødirektoratet om tiltak på brannøvingsfelt ved Svalbard lufthavn, Longyearbyen

1. Vedtaket - klage

Det vises til Miljødirektoratet (MDIR) sitt vedtak datert 7. februar d.å. med følgende pålegg:

«Miljødirektoratet pålegger Svalbard Lufthavn AS å gjennomføre tiltak for å rydde opp i forurenset grunn ved det nedlagte brannøvingsfeltet ved Svalbard Lufthavn, Longyear.

Tiltakene skal gjennomføres slik de er beskrevet i tiltaksplanen "Tiltaksplan for PFAS-forurenset grunn som følge av brannøving, Svalbard Lufthavn Longyear, nedlagt brannøvingsfelt" av 27. mai 2022, men med de endringene som følger av våre krav i vedlegg 1.

Fristen for å gjennomføre opprydningstiltaket i sin helhet er 1. januar 2025. Deler av tiltaket skal gjennomføres i 2023. Totalt skal cirka 30,2 kg PFAS fjernes fra tiltaksområdet. Minst halvparten av dette skal fjernes innen 1. november 2023.

Pålegget er gitt etter Svalbardmiljøloven § 93. Kravene i vedtaket følger i vedlegg 1.»

Vedtaket er innholdsmessig tilsvarende varslet Svalbard Lufthavn AS (SLAS) mottok i brev av 14. november 2022 fra MDIR ([vedlegg 1](#)), og som SLAS ga sin uttalelse til i brev av 29. november 2022 ([vedlegg 2](#)). For ordens skyld vedlegges også SLAS tiltaksplan ([vedlegg 3](#)) og «tilleggsvurderinger til tiltaksplan» av 11. oktober 2022 ([vedlegg 4](#)).

I medhold av forvaltningslovens § 28 påklages vedtaket til Klima- og miljødepartementet. Klagefristen er i epost av 17. februar d.å. fra MDIR satt til 10. mars d.å., og klagen er sendt i rett tid, jf. forvaltningslovens § 29.

Klagen gjelder særlig akseptkriteriet MDIR legger til grunn mht. gjenværende konsentrasjoner av PFAS på brannøvingsfeltet, og kost/nytte-vurderingen som er gjort i den sammenheng (vedtakets s. 12 - 13).

For øvrig vises til de øvrige forhold i saken som SLAS har kommentert på i forbindelse med varselet om pålegg. Det bes om at klageinstansen vurderer MDIRs vedtak med utgangspunkt i disse.

2. Svalbardmiljøloven § 93 – kost-/nyttevurdering - utgangspunkt

SLAS er enig i at svalbardmiljølovens § 93 første ledd gir hjemmel for å vedta pålegg om tiltak i forbindelse med de påviste PFAS-konsentrasjonene på det nedlagte brannøvingsfeltet. Og vi anser selv at det av miljøhensyn er riktig med en vesentlig opprydding på brannøvingsfeltet.

SLAS bestrider derfor ikke grunnlaget for å vedta pålegg; det klagen gjelder er *omfanget* av tiltak som pålegges. Når det gjelder dette, vises til svalbardmiljølovens § 93 andre ledd, som lyder:

«Plikten til utbedring og gjenoppretting gjelder ikke i den utstrekning det i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningen av overtredelsen og overtrederens skyld og økonomiske stilling ville være særlig urimelig.»

SLAS er innforstått med at ordlyden «særlig urimelig» tilsier at det skal mye til før plikten til å gjennomføre tiltak bortfaller. Samtidig er det klart at MDIR etter bestemmelsen plikter å foreta en konkret kost-/nyttevurdering ved fastsettelse av de nærmere tiltak som pålegges, og det er her SLAS mener vedtaket er feil.

I Ot.prp.nr. 38 (2000-2001) 3 kap. 17.2.2 drøftet Miljøverndepartementet gjenopprettingsplikten etter svalbardmiljølovens § 93 nærmere. Departementet uttalte blant annet følgende med henvisning til miljøvernlovutvalgets uttalelser i NOU 1999: 21 kap. 9.3.2:

«Fordi gjenoppsettningstiltakene i seg selv kan være så kostnadskrevende eller vanskelige å gjennomføre for overtrederen at det vil virke urimelig i forhold til den overtredelsen som det er tale om, foreslår utvalget en avgrensning av plikten i bestemmelsens annet ledd. Utvalgets forslag lyder som følger:

«Plikten til utbedring og gjenoppsettning gjelder ikke i den utstrekning det i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningen av overtredelsen og overtrederens skyld og økonomiske stilling ville være særlig urimelig.»

Departementets eget syn på gjenopprettingsplikten ble fremlagt i kap. 17.2.3 i proposisjonen:

«Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag. Departementet vil påpeke at en regel om plikt til å gjenoppsette miljøtilstanden understreker verdien av å opprettholde den opprinnelige miljøtilstand, noe som har særlig stor aktualitet for Svalbard, hvor et viktig miljømål er å opprettholde de uberørte villmarksområdene. Departementet anser det dessuten nødvendig at svalbardmiljøloven inneholder regler om gjenoppsettning som er minst like strenge som fastlandets regler, jf. forurensningsloven § 7 annet ledd, som følge av den tidligere nevnte føring om at miljøreguleringene på Svalbard bør være minst like strenge som på fastlandet.

På denne bakgrunn støtter departementet utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om gjenoppsettning i lovens § 93.»

Oppsummert skal det i vurderingen av om et tiltak vil være «særlig urimelig» legges vekt på følgende momenter:

- Kostnadene ved tiltakene
- Virkningene av tiltakene
 - Herunder både miljøgevinsten av tiltakene og miljøulempene som tiltakene kan medføre
- Miljøvirkningen av overtredelsen
- Overtrederens skyld
- Overtrederens økonomiske stilling

Nedenfor i pkt. 4 utdypes klagegrunnene i relasjon til de nevnte momentene

3. Tilpasset utførelse av tiltak

SLAS har etter at MDIR gjorde sitt vedtak besluttet å gjennomføre en tilpasset utførelse av tiltakene som ble foreslått i vår tiltaksplan. Det vises her til notat av 25. november 2022 fra Norconsult, vedlagt SLAS brev av 29. november 2022 med uttalelse til varselet om pålegg (vedlegg 5).

Rent faktisk vil den tilpassede utførelsen innebære følgende:

En tilpasset utførelse innebærer å rydde området i utstrekning som for tiltaksgrense 500 µg/kg i øvre meter og for 1 m ned til permafrost (pf). Avinors fremdriftsplan for å gjennomføre tiltak i 2023 forutsetter denne utførelsen og forprosjekt er utarbeidet for dette tiltaket. En tilpasset utførelse vil i tillegg ta med masser innenfor tiltaksområdet for 500 µg/kg som ligger under 1 m og ned til permafrost med PFAS-innhold over 150 µg/kg. Dette for å unngå at man på et senere tidspunkt må fjerne tilførte rene masser for ytterligere utgraving av dypereliggende masser, dersom man ikke får medhold i klagesaken, og vedtak om tiltaksgrense 150 µg/kg blir opprettholdt.

Tiltakene som gjennomføres i første trinn (sommersesongen 2023) vil dermed fjerne 21400 m³ forurensede masser, mot 17800 m³ som foreslått i tiltaksplanen. Og med dette fjerner man også masser over 150 µg/kg flere steder innenfor tiltaksområdet.

Estimert fjerner SLAS med dette 0,7 kg mer PFAS enn det som er beskrevet i tiltaksplanen (dvs. totalt 28,6 kg PFAS av til sammen 32,2 kg PFAS) og gjenværende PFAS i massene etter tiltakene vil reduseres fra 4,4 til 3,7 kg.

Ved utførelsen SLAS har besluttet vil spredningen av PFAS fra brannøvingsfeltet bli noe lavere enn det som er estimert i tiltaksplanen ved tiltaksgrense 500 µg/kg.

4. Den konkrete kost-/nyttevurderingen

Slik SLAS ser det må klagebehandlingen og vurderingen av MDIR sitt krav i pålegget sammenholdes med miljøvirkningen av de tilpassede tiltakene som er beskrevet ovenfor i pkt. 3.

4.1 Miljøvirkning av tiltakene

Foreslått tiltak med akseptgrense 500 µg/kg vil teoretisk fjerne 27,9 kg av 32,3 kg PFAS, og redusere spredningen fra ca 15 g PFAS/år til 1,1 g PFAS/år. Tilpasset utførelse fjerner 28,6 kg PFAS.

Den vedtatte tiltaksgrense på 150 µg/kg fjerner 30,2 kg, dvs. bare 1,6 kg mer enn det SLAS vil fjerne gjennom tiltaket som nå prosjekteres for sommersesongen 2023. Spredningen vil reduseres til 0,4 g PFAS/år.

I «Tilleggsvurderinger til tiltaksplan» av 11.oktober 2022 (vedlegg 4) konkluderes det riktig nok med at tiltaksgrensen på 500 µg/kg vil gi en noe større mengde gjennliggende mengde PFAS som vil kunne bidra til en større fremtidig spredning over tid.

Det vurderes likevel at spredningen for *begge tiltaksgrenser* vil være såpass lav etter gjennomført tiltak at spredningen ikke vil bidra til vesentlig forringelse av miljøtilstand på nedstrøms arealer eller i resipient. En tiltaksgrense på 500 µg/kg vurderes derfor som tilstrekkelig med tanke på hensynet til fremtidig spredning, som jo er en sentral begrunnelse for MDIR sitt pålegg.

Slik SLAS ser det vil man etter opprydding i henhold til den akseptgrensen som er foreslått fra vår side, samt med de ytterligere bedre resultatene av den tilpassede utførelsen, få så lave utslipp at det er tvilsomt om innskjerpingen av akseptgrense som MDIR har vedtatt vil få noen påviselig miljømessig virkning i praksis.

En akseptgrense på 150 µg/kg oppfattes av SLAS å gi så liten positiv miljøeffekt og nytteverdi at det fremstår som særlig urimelig å legge kravet til grunn i vedtaket.

Under dette punktet må ellers nevnes at pålegget fra MDIR krever betydelig anleggsarbeid/utgravinger. SLAS tilpassede utførelse vil kreve fjerning av et volum på 21400 m³ masser, og MDIRs pålegg vil medføre ytterligere massefjerning og terrenginngrep. Også ulempen med dette må vurderes på den negative siden ift. nytten man får av vedtaket om akseptgrense på 150 µg/kg.

Avslutningsvis i pålegget sier MDIR følgende «.....*selv om kostnadene blir høye ved å fjerne forurensning ned til 150 µg/kg, vurderer vi at dette er nødvendig i dette tilfellet fordi Svalbards natur og fauna allerede er belastet av PFAS fra globale kilder*». Formuleringene kan oppfattes som at andre kilder til forurensning enn de SLAS har ansvar for begrunner de strenge tiltak som er pålagt. Dette vil i så fall være utenforliggende hensyn som ikke er relevante i de avveininger MDIR skal gjøre i kost-/nyttevurderingen.

4.2 Kostnadene

SLAS har i tiltaksplanen estimert en tiltakskostnad på 69,6 mnok ved fjerning av masser med en konsentrasjon 500 µg/kg PFAS. Det tilsvarende beløpet ved akseptgrense 150 µg/kg er 113, 6 mnok, dvs. en kostnadsøkning på 44 mnok for å fjerne ytterligere 2,3 kg. PFAS.

Etter at MDIR traff sitt vedtak, og i tilknytning til videre prosjektering av tilpasset utførelse, er det gjennomført nye kostnadsberegninger. Tiltaket SLAS har besluttet å gjennomføre i sommersesongen 2023 er kostnadsberegnet til 100 mnok. Gjennomføring av tiltak over to sesonger med utgangspunkt i MDIRs akseptgrense på 150 µg/kg er foreløpig kostnadsberegnet til ca 150 mnok.

MDIR bygger sitt vedtak på at pålegget gir en kostnad på 3,76 mnok/kg PFAS som fjernes, og at dette ikke er en urimelig kostnad sammenlignet med tilsvarende tiltak på Flesland (4,4 – 6,3 mnok/kg PFAS).

SLAS mener imidlertid dette blir feil; det man må vurdere her er konsekvensen av å innskjerpe kravet fra akseptgrense 500 µg/kg til 150 µg/kg for å få fjernet så lite som ytterligere 2,3 kg PFAS. Når dette gir en økt kostnad med 44 mnok, tilsvarende

19.130.435, - mnok/kg, er innskjerpingen særdeles kostbar og står ikke i rimelig forhold til virkningen som oppnås.

I denne vurderingen må dessuten hensyntas at den tilpassede utførelse som skal gjennomføres fjerner 0,7 kg PFAS mer enn opprinnelig foreslått i tiltaksplanen. Dette underbygger med ytterligere tydelighet at den miljømessige effekten av å fastholde kravet til akseptgrense 150 ug/kg antagelig er svært liten.

Merkostnaden ved å gjennomføre tiltak til 150 ug/kg er foreløpig beregnet til mellom 40 og 50 mnok, sammenlignet med tilpasset utførelse. Til sammenligning har Avinor ved gjennomførte tiltak på Bergen BØF 1 fjernet 15 kg PFAS til en kostnad på 34 mnok. På Rørvik lufthavn (BØF1 og 2) ble det fjernet ca 11 kg PFAS til en kostnad på 24 mnok. Avinor mener derfor at de ovennevnte 40-50 mnok kan gi vesentlig større miljøeffekt ved opprydning på andre lufthavner.

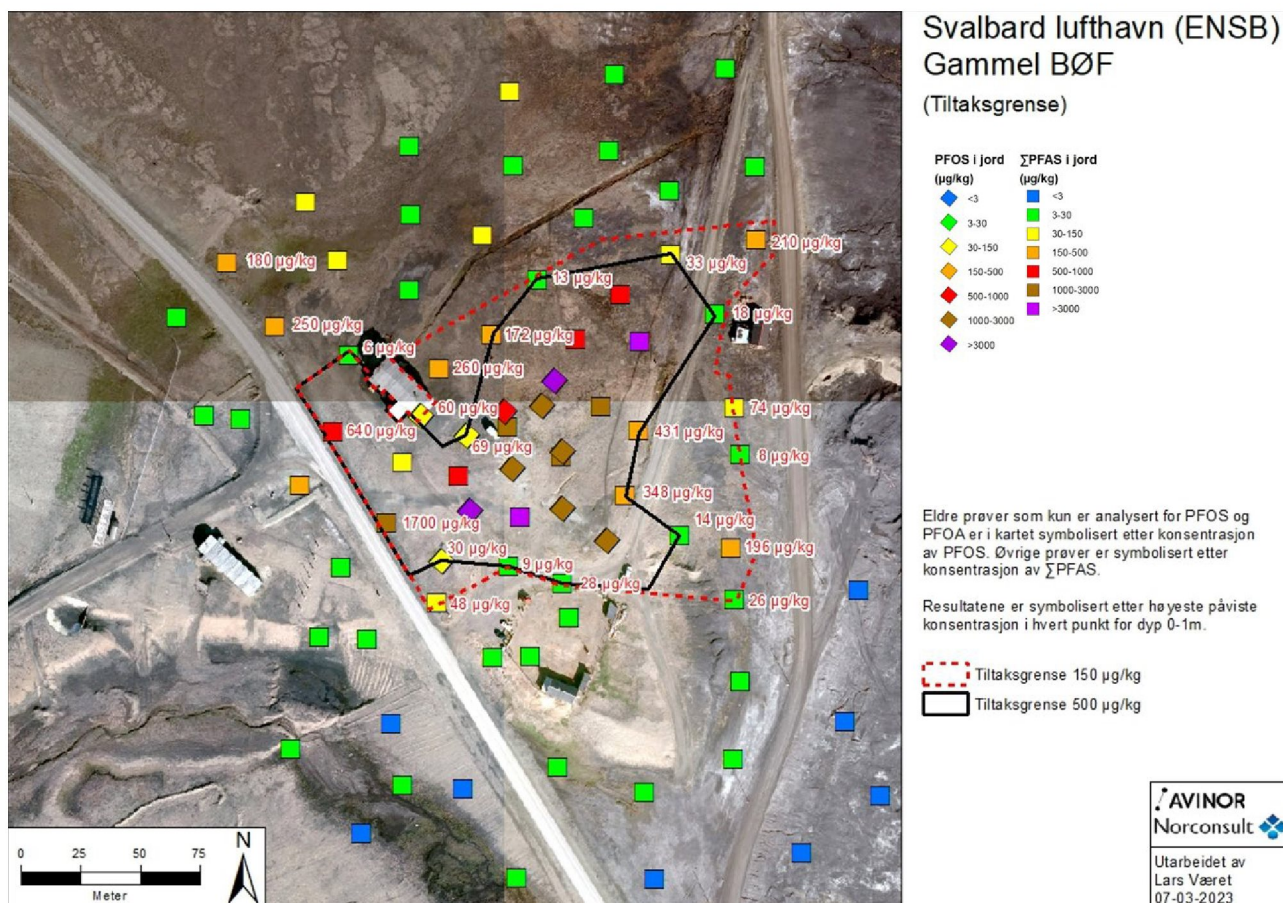
SLAS vurdering er at tilleggskostnadene med å oppfylle MDIRs krav til akseptgrense i seg selv er så betydelige at det fremstår som særlig urimelig å legge kravet til grunn i vedtaket. Når man legger til den begrensede miljømessige virkningen av kravet, er SLAS oppfatning at en rimelig og balansert kost-/nyttevurdering iht. svalbardmiljølovens § 93 ikke gir grunnlag for MDIRs pålegg.

4.3 Tiltaksgrenser og påviste konsentrasjoner

Beregninger av mengde PFAS i jord er utført basert på målte konsentrasjoner i de enkelte prøvepunkter og interpolert konsentrasjonsfordeling mellom disse. Interpoleringen er da et verktøy for å si noe om en mest sannsynlig fordeling av forurensningen mellom punkter der man ikke har målinger, og som videre danner grunnlaget for beregning av mengder. Interpolering og mengdeberegning er utført for syv ulike forhåndsdefinerte konsentrasjonsintervaller for Σ PFAS; <3, 3-30, 30-150, 150-500, 500-1000, 1000-3000 og >3000 $\mu\text{g/kg}$, tilsvarende de som ble gitt i Miljødirektoratets pålegg om samlet vurdering av PFAS-forurensning ved Avinors lufthavner i 2018. Beregninger av kost/effekt for ulike tiltaksomfang er så videre gjort for aktuelle tiltaksgrenser 500 $\mu\text{g/kg}$, 150 $\mu\text{g/kg}$ og 30 $\mu\text{g/kg}$, hvor kost/effekt er beregnet basert på estimerte volumer og mengder (kg PFAS) hentet fra mengdeberegningen.

Metodikken innebærer at tiltakets yttergrense for begge tiltaksgrensene (500 og 150 $\mu\text{g/kg}$) i store deler av området er trukket helt ut til punkter med lavere konsentrasjoner enn aktuell tiltaksgrense, samt at ingen enkeltmålinger utenfor tiltaksområdet overskrider aktuell tiltaksgrense. For foreslått tiltaksgrense 500 $\mu\text{g/kg}$ betyr dette i praksis at tiltakets yttergrense flere steder er trukket ut til enkeltpunkter hvor det er påvist langt lavere konsentrasjoner enn 500 $\mu\text{g/kg}$, og hvor det i flere enkeltpunkter som definerer tiltakets yttergrense er påvist konsentrasjoner <30 $\mu\text{g/kg}$ (se kart under). Høyeste påviste konsentrasjon av Σ PFAS i enkeltpunkt utenfor foreslått tiltaksgrense er 260 $\mu\text{g/kg}$.

Med ovenstående beskrivelse betyr dette i praksis at den faktiske tiltaksgrensen, dersom målinger i enkeltpunkter legges til grunn, er langt lavere enn de oppgitte 500 $\mu\text{g/kg}$. Dette innebære også at masser med lavere konsentrasjon enn 500 $\mu\text{g/kg}$ fjernes ved gjennomføring av tiltak foreslått i tiltaksplanen og tilpasset utførelse.



4.4 Andre forhold

Avslutningsvis har vi noen ytterligere kommentarer til vedtaket:

Ansvarsforhold

SLAS fastholder vurderingene i vår uttalelse til varselet om pålegg, der det på side 1 og 2 redegjøres for at det er flere aktører som har vært brukere av det nedlagte brannøvingsfeltet, og som dermed har forårsaket utslipp av PFAS. Det oppfattes som urimelig at SLAS alene skal stå ansvarlig for alle tiltak i saken, og klageinstansen bes vurdere dette forholdet på nytt i sin behandling av klagen.

Utredningspunkter krav 12.2

Det legges opp til en vannrenseløsning med et rensetrinn for PFAS. Det forventes at en slik tilnærming aksepteres av Miljødirektoratet da det anses å være en løsning som minimerer utslipp av PFAS til resipient. SLAS vil redegjøre for løsningen innen 1 mai 2023 iht. krav i pålegg.

4.5 Avslutning

SLAS mener klagen bør lede til at det treffes et nytt vedtak i saken, der det pålegges tiltak tilsvarende den tilpassede utførelsen som nå er beskrevet vil bli gjennomført av SLAS.

Med vennlig hilsen

Svalbard Lufthavn AS

Ragnhild Kommisrud
Daglig leder

Vedlegg

- Vedlegg 1** Miljødirektoratet: Varsel om pålegg om å gjennomføre tiltak for å rydde opp i PFAS- forurensset grunn (14.11.2022)
- Vedlegg 2** Svalbard lufthavn: Utkast til «Pålegg om å gjennomføre tiltak for å rydde opp i PFAS-forurensset grunn ved Svalbard Lufthavn, Longyear» – Svalbard lufthavns svar (29.11.2022)
- Vedlegg 3** Norconsult: Tiltaksplan for PFAS-forurensset grunn som følge av brannøving Svalbard lufthavn Longyear Nedlagt brannøvingsfelt (27.05.2022)
- Vedlegg 4** Norconsult: Tilleggsvurderinger til tiltaksplanen (11.10.2022)
- Vedlegg 5** Norconsult: Tilpasset utførelse av tiltak ved nedlagt brannøvingsfelt, Svalbard lufthavn - mengder og kostnader (25.11.2022)

Kopimottagere:

Longyearbyen lokalstyre
Nærings- og fiskeridepartementet
Store Norske Spitsbergen Kullkompani AS
Sysselmesteren på Svalbard
Jørn Dybdahl
Hanna Halvarsson

Dokumentet er godkjent, og krever ikke en digital signatur.

