



Equinor ASA Mongstad

5954 MONGSTAD

Oslo, 25.11.2020

Deres ref.:

[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):

2019/231

Saksbehandler:

Katrine Hauglund

Pålegg om undersøkelser og tiltak i forurenset grunn

Miljødirektoratet viser til vårt varsel om pålegg om undersøkelser av 6. oktober 2020, bedriftens tilbakemelding av 27. oktober 2020, informasjon om tilsig av olje til sikringsbasseng gitt i e-post av 19. februar 2020, i møter med bedriften 18. mars 2020, 18. mai 2020, 19. juni 2020 og 3. september 2020, i brev av 30. mars 2020 og i søknad om økte rammer for utslipp til sjø av 6. juli 2020.

Videre viser Miljødirektoratet til bedriftens egenkontrollrapporter, vår tilbakemelding på egenkontrollrapport for 2018 av 8. april 2019, utfyllende informasjon til egenkontrollrapporten av 14. juni 2019 og vår tilbakemelding av 12. september 2019, bedriftens tilstandsrapport med vedlegg av 15. november 2017 og vår tilbakemelding av 21. oktober 2020, informasjon om utslipp til grunn gitt i møte i 6. mars 2019, brev av 28. februar 2019 og 8. mai 2019, informasjon om utslipp til grunn fra laboratorium av 8. mai 2019 og vår tilbakemelding av 9. august 2019, informasjon om akuttutslipp av 27. juli 2020 og 17. august 2020, pålegg om undersøkelser av PFOS-forurenset grunn av 17. juni 2016 og tilbakemelding 20. januar 2017, rapporter fra tiltaksorientert vannovervåking av 2018 og 2019, samt tilbakemelding med handlingsplan for tankgård 10 og 12 av 29. juni 2020.

Vi viser også til bedriftens tillatelse av 24. februar 2020 og høyesterett-kjennelse HR-1998-86-B av 22. desember 1998 og møte mellom Miljødirektoratet og Equinor 15. oktober 2020.

Konklusjon og vedtak om pålegg

Miljødirektoratet ser svært alvorlig på grunnforurensningssituasjonen på Mongstad, men bedriften har i møte med Miljødirektoratet informert om at dette tas på alvor. Vi vedtar pålegget om undersøkelser og tiltak i forurenset grunn varslet 6. oktober 2020, ettersom vi mener det er nødvendig for å unngå negative miljømessige konsekvenser. Ettersom fristene for gjennomføring er av mindre miljømessig betydning, godtar vi bedriftens foreslåtte frister.

Med hjemmel i forurensningsloven § 49 jf. § 51 pålegger Miljødirektoratet Equinor Mongstad følgende:

Innen 1. mars 2022 skal bedriften

1. ha gjennomført og sendt oss rapport fra en grundig vurdering av forurensningssituasjonen i grunn og grunnvann på hele bedriftens område. Vurderingen må gjøres på grunnlag av oppdatert

informasjon. Dersom det er behov for å gjøre nye analyser for å skaffe oppdatert informasjon, må prøvetakingsplan sendes Miljødirektoratet for eventuelle kommentarer snarest mulig.

Miljødirektoratet tar utgangspunkt i at hele området, med unntak av kontorarealer, kan være forurenset. Bedriften må derfor begrunne dersom det anses som unødvendig å prøveta visse områder.

2. Vi pålegger også bedriften innen samme frist å gjøre tiltak som hindrer negative miljøeffekter av eventuell grunnforurensning. Områdene som kartlegges for grunnforurensning må derfor også risikovurderes med tanke på miljøpåvirkning og spredning og vurderes for mulige tiltak. Dersom det vurderes som nødvendig å gjennomføre tiltak, må bedriften legge fram en tiltaksplan for eventuelle kommentarer fra Miljødirektoratet i god tid før tiltakene gjennomføres.

Innen 15. januar 2021 må bedriften legge fram en plan for hvordan arbeidet skal legges fram for å ha gjennomført vurdering, prøvetaking, vurdering av tiltak og eventuell tiltaksplan, samt gjennomføring av eventuelle tiltak innen fristen 1. mars 2022.

Innen 1. juni 2021 må bedriften sende Miljødirektoratet følgende informasjon:

- beregnet kapasitet i grunnvannsmagasinet
- rutiner for å oppdage lekkasjer til sikringsbassenget
- rutiner for å revurdere vedlikeholdsplaner og miljørisiko
- definisjon av miljørisiko
- bekreftelse på registrering av forurensete lokaliteter i grunnforurensning
- bedriftens vurdering av klimarisiko og -tilpasning
- oversikt over mengde olje samlet opp fra grunnen per 1. juni 2021

Vedtaket kan påklages innen tre uker.

Miljødirektoratet har ikke vurdert vedtaket etter naturmangfoldloven §§ 8-12, da vi ikke anser vedtaket å påvirke naturmangfoldet eventuelle tiltak er i tråd med forurensningsforskriften kap. 2.

Miljødirektoratets vurdering

Forurensningsloven har som formål å verne det ytre miljø mot forurensning. Kravene er spesifisert i bedriftens tillatelse, blant annet i punkt 5 som sier at virksomheten ikke skal medføre utslipp til grunn eller grunnvann som kan medføre skader eller ulemper for miljøet. Bedriften skal videre holde oversikt over eksisterende forurenset grunn på bedriftsområdet, og vurdere behovet for undersøkelser og tiltak.

Forurensningslovens formulering om ytre miljø er ikke definert, men det er liten tvil om at det her menes alt av utendørs miljø, inkludert bedriftens områder. "Å verne det ytre miljø mot forurensning" innbefatter altså å unngå alle tilførsler av forurensning til luft, vann og grunn. Det framgår også av høyesterettkjennelse HR-1998-86-B av 22. desember 1998, som omhandler akuttutslipp av lut ved Mongstad, at også steinfylling og grunnvann under prosessområdet skal anses som en resipient. Miljødirektoratet legger derfor til grunn at enhver tilførsel av stoffer som kan ha negativ påvirkning på miljøet anses som forurensning, og dermed et brudd på tillatelsen. I perioden 2015 til 2019 er det rapportert til sammen over 40 000 l ulovlige utslipp av olje til grunn. Det er usikkert i hvor stor grad disse volumene er samlet opp. Bedriftens vurdering av hendelsene i 2018

var at resterende volumer i grunnen hadde svært begrenset miljøpåvirkning, ettersom det ikke forelå fare for spredning. Miljødirektoratet avsluttet derfor saken, men forutsatte at bedriften ville gjennomgå vedlikeholdsrutinene for å unngå flere brudd. Imidlertid har det fulgt flere slike uhellsutslipp i 2019 og 2020. Når det nå også viser seg at oljen i grunnen siger mot renseanlegget, tilsier dette at bedriftens tidligere vurdering om at det ikke foreligger fare for spredning ikke er riktig, og at vurdering av miljørisikoen for forurensning i grunn må revurderes.

Vi stiller oss ikke bak vurderingen i tilstandsrapporten om at man kan gå ut ifra at forurensninger tilført så nylig som 2011 er nedbrutt i jorda. Bedriften har foretatt et grundig litteraturstudium som bakgrunn for vurderingen, men som det også framkommer av vurderingene, er nedbrytingen svært avhengig av øvrige forhold i grunnen, og hvilken type olje grunnen er forurenset med. Det er ikke redegjort for disse forholdene verken i teksten i vedlegg 7 eller i tabellen, hvor utslippet i mange tilfeller kun er betegnet som olje. Det er alvorlig at grunnen under bedriften blir forurenset av olje, men det er desto mer alvorlig at denne forurensningen spres til sjø via renseanlegget, ettersom man der kan risikere mer alvorlige konsekvenser av forurensningen.

Vi anser det som en mangel i bedriftens arbeid for å motvirke forurensning, og brudd på tillatelsen punkt 5, at det tilsynelatende er mangelfulle barrierer mellom rør/bygning og grunn, og mellom grunn og vann.

Samlet sett tilsier det ovenfornevnte en forurensningssituasjon med mulig høy grad av ulovlig grunnforurensning, som i tillegg utgjør en uakseptabel risiko for spredning. Miljødirektoratet er samtidig bekymret for om det kan være andre mulige forekomster av grunn og grunnvannsforurensning på eiendommen.

Det er derfor behov for mer informasjon om tilstanden i grunnen, og hvilke risikoreducerende tiltak som kan iverksettes. Bedriften har på eget initiativ satt ned en prosjektgruppe og gjort avbøtende tiltak, som å pumpe opp olje fra grunnen. Dette viser at bedriften tar tilsiget alvorlig. Vi anser det likevel som viktig å få fortgang i prosjektet, og vil derfor pålegge bedriften å skaffe mer informasjon om tilstanden i grunnen, og å gjøre tiltak som reduserer risikoen for spredning.

Miljødirektoratet ber i tillegg om informasjon for å få bedre belyst bedriftens sikkerhetsrutiner knyttet til uhellsutslipp til grunn:

Kapasitet i grunnvannsmagasinet. Miljødirektoratet ønsker informasjon om grunnvannsbassengets volum er konkret brukt som bufferkapasitet for uhellsutslipp, og om det er beregnet i hvilken grad magasinet risikerer å fylles opp dersom det er mange eller store utslipp, samt hvor utslippet da vil ta veien.

Rutiner for å oppdage lekkasjer til sikringsbassenget. Miljødirektoratet har oppfattet det slik at lekkasjer fra grunn vil dreneres mot sikringsbassenget, og dermed ikke lekke direkte til sjø. Vi ber derfor om informasjon om hvordan rutinene er for å oppdage lekkasjer til sikringsbassenget. Hvor tidlig vil man kunne se at det er et tilsig av forurensning? Finnes det lenser eller pumper som kan tas i bruk for å hindre tilsig dersom det skulle komme et større tilsig av olje? Blir oljen renset i flere rensetrinn, eller dreneres det rett til sikringsbassenget?

Rutiner for å revurdere vedlikeholdsplaner og miljørisiko. Miljødirektoratet har tidligere lagt til grunn at vi antar at vedlikeholdsrutinene skjerpes inn etter et uhellsutslipp slik at sannsynligheten for flere tilfeller reduseres. Er det rutiner for slike gjennomganger hos bedriften?

Definisjon av miljørisiko. Bedriften har tidligere vurdert risikoen ved forurensning i grunnen som neglisjerbar, begrenset eller svært begrenset. Vi ber om beskrivelse av hva bedriften legger i disse begrepene.

Registrering i grunnforurensning. I grunnforurensningsdatabasen er kun brannøvingsfelt og fylling 8 registrert. Vi ber om en tilbakemelding på hvorfor det ikke er flere registreringer på bedriftens område.

Klimarisiko og -tilpasning. Det er ikke lagt fram noen vurdering av risiko for bevegelser i massene som kan aktivere forurensete lokaliteter. Bedriften er lokalisert i et område med mye nedbør, og med prognoser for klimaendringer vil man risikere økte nedbørsmengder. Vi ber om en tilbakemelding med vurdering av risiko for bevegelser i jorda som følge av økte temperaturer og økte nedbørsmengder for de områdene det er antatt forurensninger i grunnen.

Mengder olje samlet opp. Vi ber også om at bedriften sender et regnskap over olje som er fjernet fra grunnen og hvor mye man antar ligger igjen på hele området. Resterende og oppsamlede mengder må sees i sammenheng med mengdene som tidligere er rapportert av uhellsutslipp.

Tilstandsrapport. Miljødirektoratet vurderer at det på bakgrunn av nyere informasjon er nødvendig å oppdatere rapporten med nyere risikovurderinger og grunnforurensningsregistreringer. Detaljert tilbakemelding på rapporten framgår av vårt brev av 21. oktober 2020.

Bedriftens tilbakemelding på varselet og Miljødirektoratets vurdering

Bedriften anser det som urealistisk å få gode nok svar på spørsmålene innen den varslede fristen 1. desember 2020. Bedriften ser dette i sammenheng med flere andre tilbakemeldinger og redegjørelser som skal besvares innen kort tid. Det kan også være nødvendig å involvere tredjepart, og fristen foreslås derfor utsatt til 1. juni 2021.

Videre ønsker bedriften å gjennomføre arbeidet med grunnforurensningen i sammenheng med den pålagte redegjørelsen for PFAS i grunnen ved brannfeltet, og det pålagte kravet om overvåking av grunn og grunnvann. Det er også krevende å innhente eksterne ressurser under den pågående pandemien. Bedriften foreslår derfor at fristen for arbeidet med grunnforurensning utsettes fra 1. september 2021 til 1. mars 2022.

Miljødirektoratet anser i utgangspunktet at flere av punktene som er etterspurt, som f. eks. rutiner for revurdering av vedlikeholdsplaner og risiko, og for å oppdage lekkasjer og grunnvannsbassengets kapasitet, allerede bør være dokumentert hos bedriften. Vi vil også presisere at vi anser øvrige tilbakemeldinger og redegjørelser vi har bedt bedriften om, som bedriften argumenterer for at kommer til hinder for å besvare innen den foreslåtte fristen, er et resultat av bedriftens tidligere manglende allokering av ressurser til miljøarbeid, og derfor ikke noe vi ser på som en grunn for fristutsettelse i seg selv.

For å gi bedriften anledning til å sammenstille svarene i en tilbakemelding, godtar vi likevel den foreslåtte fristen, ettersom vi anser en utvidelse av fristen å ikke ha vesentlig miljømessig betydning. Videre godtar vi bedriftens forslag til frist, da vi har forståelse for at det er ressursbesparende å gjøre undersøkelser samtidig.

Bakgrunn

Tilsig og forhøyede utslipp fra renseanlegget

Equinor Mongstad opplyste Miljødirektoratet i e-post av 19. februar 2020 og i møte av 18. mars 2020 om at det var oppdaget forhøyet konsentrasjon av olje ved utløpet av vannrenseanlegget. Det ble antatt at dette skyldtes avrenning fra historisk forurenset grunn som siger mot vannrenseanlegget. Det ble opplyst om at bedriften hadde etablert en prosjektgruppe for å undersøke årsaken til økte oljemengder i vannrenseanlegget, og å stanse eventuelle lekkasjer.

Bedriften sendte inn en foreløpig redegjørelse 30. mars 2020. Her er det beskrevet at bedriften gjennom hele 2019 og inn i 2020 har registrert økte utslipp av olje til sjø. Det er lagt ut oljelenser i sikringsbassenget for å begrense utslippene. I steinfyllingen i området ved sikringsbassenget er det gravd en grøft der det kontinuerlig skimmes og pumpes opp olje. Per 25. mars 2020 var det tatt opp 57 m³.

Det ble opplyst om flere mulige kilder til lekkasjer av olje til grunn som har tilsig mot sikringsbassenget. Tilsiget vurderes til å ha samlet seg over tid i steinfyllingen ved sikringsbassenget, som rommer ca. 12 000 m³. Prøver viser at dette er råolje uten lette komponenter, noe som indikerer at oljen kommer fra prosessanlegget.

I møte med Miljødirektoratet 3. september 2020 ble det opplyst at 100 000 l er pumpet opp fra grunnen. Det er antatt at forurenningen skyldes kontinuerlige, mindre utslipp til grunn slik at det har vært vanskelig å oppdage lekkasje.

Tidligere ulovlige utslipp

I brev av 8. april 2019 ba Miljødirektoratet bedriften om å sende en redegjørelse for årsak og mulige miljøeffekter av en rekke ulovlige utslipp av petroleumsprodukter som ble rapportert i egenkontrollrapporten for 2018. Bedriften redegjorde her for blant annet utslipp av

- 1 000 l tungolje, hvorav 750 l ble estimert å ligge igjen i grunnen. Utslipet skjedde i område med definert grunnvannsmagasin med utpumping til renseanlegg, og ble vurdert å ha neglisjerbar effekt på ytre miljø uten fare for spredning.

- 60 liter bensin, vurdert til å ha svært begrenset miljøpåvirkning ettersom mesteparten er brutt ned eller fordampet.

- 8 m³ olje som ble sluppet til sump. Denne samler opp oljerester og dreneringer. Lekkasjen er vurdert å ha pågått i halvannet år, og estimert til ca. 30 l per døgn. Det er grunnvannsbrønner med skimmer i området, og det er antatt at mesteparten av oljen er samlet opp, ettersom det ikke er observert oljefilm på sjø. Bedriften vurderer utslippet til å ha begrenset miljøpåvirkning.

- 600 l fyringsolje, hvorav 50 l ble vurdert å bli værende i grunn. Det er oppgitt å være spuntvegg med tilhørende sump i dreneringsretningen, med videre pumping til renseanlegg, som har hindret utslipp til sjø. Bedriften har vurdert lekkasjen til å ha svært begrenset påvirkning på miljø. Bedriften vurderte utslippene til å ha neglisjerbar eller begrenset miljøpåvirkning, og at det ikke foreligger fare for spredning.

Basert på vurderingen ga Miljødirektoratet tilbakemelding om at faren for spredning syntes liten, men at forekomstene måtte registreres som forurenset grunn. Vi opplyste også at antallet uhellshendelser er vurdert til å være langt over det som er påregnelig og forutsatte at bedriften hadde gjort nødvendige tiltak for å forhindre slike hendelser.

På tross av dette, ble det for 2019 rapportert seks nye tilfeller av ulovlige utslipp av olje til grunnen, til sammen oppgitt over 6 000 l. Det ble også oppdaget lekkasje fra laboratoriet et stykke lenger opp fra sjøen. Det er anslått at olje og kjemikalierester har lekket fra utslagsvask over en periode fra 2011 til 2019 på grunn av en manglende rørstuss. Utslipet er estimert til 4 m³. Basert på jordprøver av området, er spredningsrisikoen vurdert som lav.

27. juli 2020 forekom det også et større ulovlig utslipp av olje, som skyldtes en lekkasje i rør med råolje. Utslipet er estimert til 18 000 liter, hvorav 14 000 liter er tatt opp fra grunn og 2 000 liter er tatt opp fra sjø.

I grunnforurensningsdatabasen er det registrert forurensning av perfluoreerte stoffer ved brannøvingsfeltet. Bedriften har vurdert selve grunnforurensningen til å medføre liten fare for spredning, men et overløp fra et basseng tidlig 2015 har antakelig ført til noe avrenning slik at stoffet er funnet igjen i albuesnegl i forbindelse med vannovervåking. Nivåene ble i 2015 antatt å ville avta, ettersom tilførselene er stoppet. Total mengde i grunnen ble estimert til å være under 10 gram. Ettersom det var få eller ingen mulige tiltak for forurensningen, ble det bestemt at forekomsten skulle registreres i grunnforurensning, og at overvåkingen skulle videreføres. I forbindelse med vannovervåkingen for 2019, har Miljødirektoratet imidlertid pålagt bedriften 10. august 2020 å gjøre en ny vurdering, ettersom den antatte nedgangen ikke har blitt synlig i resultatene.

Vannovervåking har vist at det enkelte år måles høyere konsentrasjoner av olje og oljerelaterte parametere i biota. Det er rapportert at dette kan settes i sammenheng med uhellutslipp.

Avvik fra krav i forurensningsforskriften kapittel 18 (tankforskriften)

Ved en inspeksjon fra Miljødirektoratet i desember 2019 ble det funnet avvik fra tankforskriftens krav til oppsamlingsarrangement på virksomhetens tankgårder. I møte mellom bedriften og Miljødirektoratet i forbindelse med oppfølgingen av tilsynet forklarte bedriften at de tidligere hadde vurdert tankene å være i henhold til forskriften. Vurderingen var basert på at tankgård 10 drenerer mot grunnvannsbasseng som er isolert, og en lekkasje derfor ikke, ifølge bedriften, medfører spredning til ytre miljø.

Tilstandsrapport

Ved innføring av industriutslippsdirektivet i norsk rett, er krav om å utarbeide tilstandsrapport tatt inn i forurensningsforskriften kapittel 36. Kravet innebærer at virksomheter hvor det brukes,

fremstilles eller slippes ut farlige stoffer skal utarbeide en tilstandsrapport om mulig forurensning av grunn og grunnvann. Kravet ble stilt bedriften i forbindelse med revisjon av tillatelsen, og skal dokumentere forurensningstilstanden i jord og grunnvann, danne bakgrunn for vurderinger av virksomhetens eventuelle tilførsler av forurensning, og forebygge ny forurensning med farlige stoffer.

Bedriften sendte tilstandsrapport 18. september 2017. Miljødirektoratet ba bedriften revidere rapporten, blant annet med en vurdering av hvorfor utslipp før 2005 ikke er betraktet som aktuelle, mer detaljerte kart over tilstanden på området, vurdering av prøvetaking for områder med ukjent tilstandsklasse, samt et forslag til frekvens for prøvetaking av grunnvannsbrønner. Bedriften sendte inn revidert rapport 15. november 2017, men denne er ikke behandlet av Miljødirektoratet. Vi beklager sterkt denne forsinkelsen.

I rapporten er det gjort rede for vurderinger av trinn 1-8 i henhold til veileder for tilstandsrapporter, M-630|2016. Bedriften har laget en oversikt over hendelser for akuttutslipp fra 1997 med mengder, stoff og vurdering. I redegjørelsen er utslipp til og med 2011 vurdert som å være nedbrutt eller drenert til sjø, og dermed ikke lenger grunnforurensning. Vurderingen av nedbryting er basert på en rekke vitenskapelige artikler.

Det er konkludert med at forurensningene fra PFAS og hydrokarboner utgjør liten risiko for helse og miljø ved nåværende aktivitet ved Mongstad.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Harald Sørby
seksjonsleder

Katrine Hauglund
seniorrådgiver

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.