

Til: Sedimentrådet
Fra: Julie Danbolt Ajer
Dato: 17.11.2003

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

Til orientering:
Til uttalelse:
Til behandling:
Til godkjenning:
Retur:

Frist:
Frist:
Frist:
Frist:

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
Internett: www.sft.no

Kopi til:

System for behandling av sedimentsaker

1. Innledning

Etter hvert som vi får bedre oversikt over sedimentforurensningen, bl.a. gjennom at de fylkesvise tiltaksplanene og kartlegging av resterende fylker mht. behov for kostholdsråd ferdigstilles, må vi være forberedt på at det vil være behov for å pålegge ytterligere undersøkelser og gjennomføring av tiltak en rekke steder. Dette vil stille forurensningsmyndigheten overfor store utfordringer, bl.a. når det gjelder å sikre en enhetlig praksis, tilstrekkelige ressurser, osv. Miljøverndepartementet har derfor bedt SFT komme med forslag til hvordan slike saker kan behandles på en mer effektiv måte.

Det er en utfordring å finne frem til et system som sikrer at behandlingen av sedimentsaker gjennomføres på en effektiv, men samtidig faglig og økonomisk forsvarlig måte, og at sakene ev. behandles på lavest mulig forvaltningsnivå ut fra hva som er effektivt og kompetansemessig forsvarlig. Med behandling av sedimentsaker tenker vi i denne sammenheng i første rekke på

- pålegg om undersøkelse, risikovurdering og tiltaksutredning,
- pålegg eller tillatelse til tiltak for å hindre /begrense spredning av miljøgifter fra sedimentene, og
- pålegg eller tillatelse til håndtering eller disponering av forurensede sedimenter.

SFT er helt i startfasen av arbeidet med å effektivisere saksbehandlingen og finne frem til noen generelle krav som kan stilles i flere (eller alle) typer saker gjennom å forskriftsfeste visse krav til prosedyrer og /eller minstekrav. Vi ønsker med dette å involvere Sedimentrådet på et tidlig tidspunkt. Formålet med notatet er å informere om det arbeidet som er startet og invitere rådet til å komme med synspunkter på en del viktige spørsmål allerede i idéfasen. Nedenfor presenteres derfor først noen utvalgte spørsmål, før en oversikt over dagens regelverk og behandling av sakene og en nærmere presentasjon av problemstillingene som grunnlag for diskusjon i rådet.

2. Spørsmål til rådet

Arbeidet med en ny forskrift for behandling av sedimentsaker, er helt i en begynnende idéfase. Alle spørsmål som er stilt i dette notatet, trenger derfor langt grundigere utredning og behandling enn det SFT foreløpig har gjort og det som er presentert her, før det tas stilling til dem. For å kunne målrette arbeidet mest mulig, ønsker SFT likevel rådets foreløpige vurdering av følgende spørsmål :

- I. I hvilken grad er det ønskelig med en bedre samordning mellom forurensningsmyndighetens og andre myndigheters krav ? Hvilken form for samordning bør SFT fortrinnsvis ta sikte på ? Hvem er det viktigst at det samordnes med – og om hva ?** Jf. pkt. 5A nedenfor.
- II. Hvilke elementer det er særlig viktig å utvikle forskriftsfestede prosedyrekrav for ?** Jf. pkt. 5B nedenfor.
- III. Er det etter rådets mening ønskelig og mulig å fastsette kvalitative minstekrav ? Hvilke elementer bør det ev. fortrinnsvis arbeides videre med, med tanke på utvikling av slike minstekrav ?** Jf. pkt. 5C nedenfor.
- IV. Har rådet andre synspunkter på hva som bør tillegges vekt i det videre arbeidet med forskriften ?** Jf. innledningen til pkt. 5 nedenfor.

3. Dagens myndighetsfordeling og regelverk

Ved gjennomføring av tiltak i forurensede sedimenter, må tiltakshaver forholde seg til flere myndigheter som hver har sine regler og krav hjemlet i ulike regelverk. De mest relevante er :

- krav til tillatelse fra fylkesmannen / SFT etter forurensningsloven med tilhørende forskrifter,
- krav til tillatelse fra Fiskeridepartementet / Kystdirektoratet / kommunen v / Havnestyret etter havneloven med tilhørende forskrifter,
- krav til reguleringsplan og ev. byggetillatelse mv. fra kommunen etter plan- og bygningsloven, og
- krav til varslings av kulturminnefunn, undersøkelsesplikt, arkeologisk overvåkning og granskning til kulturminnemyndigheten etter kulturminneloven.

De ulike reglene og myndighetsfordelingen er nærmere beskrevet i vedlegg 1 og 3.

Kravene etter de ulike regelverkene og myndighetenes behandling av dem, er i dag i liten grad koordinert. Dette fører til en uoversiktlig situasjon for både tiltakshavere og myndigheter, og medvirker til at det ofte tar lang tid fra man starter planleggingen av et tiltak, til alle myndighetenes tillatelser er på plass slik at tiltaket kan gjennomføres. Som det fremgår av vedlegg 1 er også myndigheten på forurensningsområdet delt mellom ulike forvaltningsnivåer, slik at man f.eks. i en opprydningssak, i enkelte tilfeller kan måtte innhente tillatelse både fra fylkesmannen og SFT. En slik oppsplitting av saker, er i de fleste tilfeller lite effektivt og hensiktsmessig både for tiltakshaveren og forvaltningen.

4. Dagens saksbehandling etter forurensningsloven

Oversikt over saksbehandlingen etter forurensningsloven og hvilke krav som skal stilles, fremgår av vedlegg 1, 2 og 3. Kunnskapen om hvor forurensede sedimenter må være før de utgjør noen reell miljørisiko, hvordan forholdene må være før det må anses å foreligge spredningsfare, hva slags tiltak som er mest effektive mht. å bedre miljøforholdene og hvor rent det bør være for at sedimentene ikke lenger skal utgjøre

noen miljørisiko, er fortsatt mer begrenset på sedimentfeltet enn kunnskap om lignende forhold på andre miljøområder. Det at forurensningen ofte stammer fra mange kilder og er et resultat av utslipp og oppvirvling over svært lang tid, kompliserer sakene ytterligere. Vurderingen av hvilke krav som skal stilles i sedimentsaker er derfor vanskelig og omfattende. I mange saker vil prosessen bestå av flere faser hvor det først gis pålegg om undersøkelser – kanskje i flere omganger - for å slå fast om sedimentene i det hele tatt er forurensede og utgjør noen risiko for miljøet, med påfølgende krav om tiltaksutredning og gjennomføring av tiltak i den grad det viser seg nødvendig. Enkeltsaksbehandling av hver eneste sak på hvert eneste stadium i prosessen er en svært ressurs- og tidkrevende arbeidsform for forurensningsmyndigheten og gir liten grad av forutsigbarhet for de vedtakene retter seg mot.

5. Hva bør en forskrift om behandling av sedimentsaker omfatte ?

Sedimentsaker kan ha utgangspunkt i

- behov for mudring for å oppnå ønsket vanndybde (f.eks. seilingsdyp),
- behov for inngrep eller opprydning ifm. utbygging,
- behov for tiltak (inkludert mudring) for å bedre miljøet.

Innenfor hver av disse kategoriene vil det være større og mindre saker og varierende grad av forurensningsproblemer knyttet til sedimentene. Forurensningsmyndighetens krav vil derfor variere. I en typisk sedimentsak, kan det likevel stilles krav til :

- undersøkelser
- risikovurdering
- tiltaksutredning / tiltaksplan
- tiltak
- disponeringsløsning

Hvilke av disse punktene en forskrift om behandling av sedimentsaker bør omfatte, er avhengig av om det er mulig å finne frem til noen generelle krav som vil egne seg for i de fleste typer saker, eller om hver sak må vurderes individuelt mht. dette punktet. Det er imidlertid mulig å fastsette kravene på en slik måte at kravene / prosedyrene er enklere for enkel saker enn for mer kompliserte.

Spørsmålet om hvilke elementer en ny forskrift bør innholde er komplisert og må utredes grundig før det treffes noen beslutning. Etter SFTs vurdering er det derfor for tidlig å legge dette spørsmålet frem for rådet i sin fulle bredde ennå. I den grad Sedimentrådet allerede nå har synspunkter på hvilke elementer det er særlig viktig at en ny forskrift omfatter, tar vi likevel selvsagt dette med oss i det videre arbeidet.

Nedenfor følger noen utvalgte problemstillinger som SFT må ta stilling til ved utarbeidelsen av en eventuell forskrift og som vi allerede i idéfasen tror det kan være hensiktsmessig å få Sedimentrådets foreløpige vurdering av :

A. Bør reglene i en ny forskrift samordnes med andre myndigheters regelverk og saksbehandling ?

Som nevnt, må en tiltakshaver i dag forholde seg til flere regelverk og myndigheter. En forskrift om behandling av sedimentsaker, bør være så generell som mulig og som et minimum samordne

forurensningsmyndighetens krav. Så langt det er hensiktsmessig å stille generelle forskriftskrav, bør den derfor omfatte alle stadier i prosessen – fra undersøkelsesstadiet til disponeringsstadiet, uavhengig av hvilke metoder og tiltak som velges. Dette innebærer at forholdet til dagens mudre- og dumpeforskrift og avfallsdeponeringsforskriften må vurderes nærmere og at den nye forskriften antagelig bør erstatte i alle fall den første helt eller delvis.

Et viktig spørsmål det må tas stilling til, er i hvilken grad forurensningsmyndighetens krav bør samordnes med andre myndigheters krav i den nye forskriften. Dette er vel særlig aktuelt ift. krav etter havneloven, men kan også tenkes ift. andre myndigheters regelverk. En slik samordning kan eventuelt gjøres på flere måter, for eksempel ved at :

- det stilles krav i forskriften om behandling av sedimentsaker om at tiltakshaver skal ha innhentet tillatelse fra andre myndigheter før saken kan behandles av forurensningsmyndigheten (i den grad forskriften stiller krav om tillatelse e.l.).
- eventuelle tillatelser / pålegg fra forurensningsmyndigheten etter forskriften samordnes med tillatelser / pålegg fra andre myndigheter på den måten at det gis en felles tillatelse. I saker ang. vannkraftutbygging gis det f.eks. felles tillatelse etter bl.a. vassdragsreguleringsloven og forurensningsloven. Det samme gjelder tillatelser etter forurensningsloven, oppdrettsloven m.fl. i oppdrettssaker. En slik løsning krever nært samarbeid mellom berørte myndigheter, og er avhengig av at myndighetene har omtrent samme prioritet mht. behandlingen av sakene for at ordningen skal fungere godt. Det krever også avklaring av hvem som skal samordne de ulike myndighetenes krav, hvordan ev. klager skal behandles osv.
- forskriften om behandling av sedimentsaker hjemles også i andre myndigheters regelverk og tilfredsstiller deres behov. En slik løsning vil kunne medføre et lenger og mer komplisert regelverk, men innebærer samtidig en forenkling for brukeren hvis de ulike myndighetenes krav samordnes og avstemmes i forhold til hverandre på en god måte. En slik samordning er ikke til hinder for at det i forskriften kreves tillatelse fra ulike myndigheter til ulike typer tiltak e.l..

SFT har foreløpig ikke tatt kontakt med andre berørte myndigheter for å drøfte spørsmålet om samordning. Før vi gjør det, ber vi om rådets vurdering av i hvilken grad det ønskelig med en bedre samordning mellom forurensningsmyndighetens og andre myndigheters krav ? Hvilken form for samordning bør SFT fortrinnsvis ta sikte på ? Hvem er det viktigst at det samordnes med – og om hva ?

B. Er det behov for standardiserte prosedyrekrav ?

Som nevnt tidligere er det stor variasjon mht. kompleksitet i sedimentsakene. For å forenkle saksbehandlingen for myndighetene og gjøre saksgangen mer oversiktlig for alle involverte, kan det være grunn til å stille enkelte felles krav til prosedyrer og fremgangsmåter. Slike krav kan ev. kombineres med bestemmelser om når det må gjennomføres tiltak og/eller hva slags krav som stilles til disse, jf. nedenfor under pkt. c.

Prosedyrekrav kan f.eks. gjelde krav til :

- undersøkelser av miljøtilstanden,
- utarbeidelse av risikoanalyse / risikovurdering,
- utarbeidelse av tiltaksplan,
- søknadsprosedyrer og krav til innhold i søknad om tillatelse (forutsatt at det er nødvendig å søke om tillatelse til noe),
- dokumentasjon, og ev. innsendelse av analyseresultater, og/eller
- bruk av spesielle verktøy, kompetente konsulenter e.l.

Krav til saksgang / prosedyrer kan være av forskjellig art :

1) Krav til innhold. Kravene kan for det første begrenses til å standardisere prosedyrene for og innholdet i undersøkelser, risikovurdering osv., uten at det sies noe om når det vil være nødvendig å foreta en undersøkelse eller gjennomføre en risikovurdering. Den nye veilederen for håndtering av forurensede sedimenter og det kommende risikovurderingsverktøyet vil gi bedre grunnlag for å stille slike krav. Hensikten med en slik regulering vil være å sikre at de ulike elementene har en tilfredsstillende kvalitet og bygges opp på samme måte og inneholder noenlunde samme type informasjon og vurderinger, slik at de gir bedre grunnlag for sammenligning og prioritering enn i dag. For noen elementer, som f.eks. undersøkelser og risikovurdering vil prosedyrene antagelig måtte være såpass omfattende at det vil være nødvendig å vise til en eller flere standardiserte metoder, uten å ta disse inn i forskriften. Når det for eksempel gjelder kravene til hva en tiltaksplan skal inneholde, vil det imidlertid være mer hensiktsmessig å ta kravene direkte inn i forskriften.

Hvis vi skal fastsette denne typen krav, må vi tilpasse prosedyrene ift. problemenes karakter og omfang, slik at det ikke kreves unødvendig omfattende prosedyrer i enkle saker. For å sikre at undersøkelser o.l. har en tilfredsstillende kvalitet, kan det alternativt stilles krav om bruk av godkjente konsulenter e.l. Dette reiser imidlertid spørsmål om hva som skal til å bli godkjent, hvem som skal godkjenne osv.

2) Prosedyrer for hvilke elementer som må gjennomføres i hvilke tilfeller.

Forskriften kan for det annet bygges opp slik at det bare stilles krav til når det er nødvendig å gjennomføre hvilke "trinn på stigen" uten at det sies noe om hvordan selve undersøkelsen, risikovurderingen osv. skal gjennomføres. Nedenfor følger et eksempel på en slik "stige". Det vil være mulig å forskriftsfeste bare noen av trinnene, hvis man finner det hensiktsmessig.

Eksempel :

1. Kartlegging (gjennom fylkesvise tiltaksplaner e.l). Viser kartleggingen X, er det ikke behov for å gå videre. Viser den Y* skal trinn 2 gjennomføres.
2. Risikovurdering. Viser denne X er det ikke behov for tiltak. Viser den Y* skal trinn 3 gjennomføres. Kan ev. knyttes til fastlagte minstekrav. Eventuelt kan man gå direkte fra trinn 2 til trinn 4 eller 5.
3. Tiltaksplan. Den/de ansvarlige skal utarbeide en tiltaksplan iht. fastlagte kriterier/prosedyrer/ minstekrav. Denne kan så behandles på to alternative måter :
4. Søknad om tillatelse/godkjenning av tiltaksplan. Tiltaksplanen skal sendes til forurensningsmyndigheten som godkjenner den eller bruker den som grunnlag for å gi tillatelse (hvor man ev. kan avstemme kravene ift. kost/nytte-betraktninger). Eller
5. Tiltaksplanen gjennomføres på eget initiativ i tråd med fastlagte minstekrav

*Y kan enten være kvalitative, tallfestede minstekrav av en eller annen art, jf. nedenfor under pkt. c, en verbal beskrivelse av at området må (antas å) anses som forurenset, eller bestå i en beslutning fra forurensningsmyndighetens side om at det er nødvendig å gå videre til neste trinn.

3) Prosedyrer for hvilke elementer som skal gjennomføres og innholdet i disse. Endelig kan forskriften inneholde krav til både hvilke trinn som må gjennomføres i hvilke tilfeller og hvilken måte de skal gjennomføres på, dvs. en kombinasjon av a) og b). Det er også mulig å ha ulik type krav for de ulike elementene.

SFT ber om rådets vurdering av hvilke elementer det er særlig viktig å utvikle forskriftsfestede prosedyrekrav for.

C. Er det mulig å stille kvalitetskrav ?

Det vil utvilsomt effektivisere saksbehandlingen og gjøre situasjonen mer forutsigbar for tiltakshavere og andre involverte, hvis det er mulig å fastsette en form for minstekrav eller grenseverdier. Slike minstekrav vil også sikre større grad av likebehandling i ulike fylker osv. Fastsettelse av minstekrav forutsetter at det er mulig å finne frem til noen nivåer som det er faglig og økonomisk forsvarlig å kreve alle steder, eller i det minste de fleste steder. Eventuelle minstekrav bør sees i sammenheng med

- eventuelle mål for sedimentopprydningen,
- risikovurderingsverktøyet som er under utvikling, og
- klassifiseringssystemet for miljøkvalitet i fjorder og kystfarvann

Minimumskravene kan enten gjelde krav til undersøkelse/risikovurdering, krav til tiltaksanalyse/tiltaksplan og/eller krav til tiltak. Uavhengig av hva minimumskravene gjelder og tar utgangspunkt i, må det kunne gjøres unntak fra reglene pga. andre kilder i området m.v. Eventuelle minimumskrav kan f.eks. ta utgangspunkt i :

a) Spredning/spredningsfare fra sedimentene (fysisk/kjemiske forhold)

Spredningen av miljøgifter fra sedimentene er resipientavhengig og må vurderes i det enkelte tilfellet. Det er likevel mulig å fastsette en absoluttverdi for utløsning av tiltak eller en andel av den totale spredningen til regionen / fjorden / fjordområdet.

Eksempler:

- maks. tillatt spredning fra sedimentet er $X \text{ g/m}^2$, eller
- tiltak skal iverksettes hvis lokalspredningen / totalspredningen i regionen overstiger X .

Hvis det faglige grunnlaget for å finne frem til en slik konsentrasjon er godt nok, vil et slikt krav kunne etableres og håndheves nokså enkelt. Det vil også bidra sterkt til oppnåelse av målet / ambisjonsnivået om å hindre spredning fra sedimenter. Det tar imidlertid ikke hensyn til kost / nytte-betraktninger, men dette kan ev. kompenseres gjennom unntaksmuligheter.

b) Konsentrasjonen av miljøgifter i sedimenter (vurdering av tilstand)

Et krav til miljøgiftkonsentrasjon kan utformes som en makskonsentrasjon eller som et intervall, basert på konsentrasjon av miljøgifter i sedimentene. Vi kan f.eks. ta utgangspunkt i tilstandsklassene, normverdier eller akseptkriterier iht. risikovurdering.

Eksempel:

- for alle områder som overskrider visse verdier skal det foretas nærmere undersøkelser, og for alle områder som overskrider visse høyere verdier, skal det gjennomføres tiltak.

Det kan hevdes at det bør være samme krav til miljøkvalitet, i form av miljøgiftkonsentrasjon i sedimentene, i alle marine områder. Eventuelt kan det settes ulike krav til ulike typer lokaliteter, for eksempel slik at tilstandskravene blir lempeligere i by- og tettstedsnære områder o.l. enn i øvrige marine områder. Et slikt krav vil antagelig være forholdsvis enkelt å etablere og håndheve hvis det faglige grunnlaget er godt nok, men tar ikke hensyn til ulikhet mht. risiko / effekter eller kost / nytte-betraktninger (til en viss grad gjør det jo det hvis det settes ulike krav til ulike typer lokaliteter). Dette kan ev. kompenseres gjennom unntaksmuligheter eller lignende.

c) Konsentrasjonen av miljøgifter i vann eller organismer (biologiske forhold, bioakkumulering, effekter)

Jf. det som er sagt i punktet ovenfor, bare at grensene her vil være knyttet til mengde miljøgifter i vannet eller i organismer - enten individer eller populasjoner. Dvs. at sedimentenes bidrag til miljøproblemet må avklares.

Eksempler :

- nærmere undersøkelser skal foretas hvis konsentrasjonen av miljøgifter i blåskjell og torsk overstiger X , og / eller
- konsentrasjonen av miljøgifter i blåskjell og torsk skal ikke overstige nivåene i tilstandsklasse II, eller

- konsentrasjonen av miljøgifter i X, Y og Z skal ikke være høyere enn at det kan drives fangst og fiske på disse artene.

Ideelt sett, vil det være en fordel å sette krav til effektene av sedimentforurensning. Krav til maksimalinnhold av miljøgifter i organismer, vil dessuten bidra til oppnåelse av miljøkvalitetsmålene om at områder skal ha en miljøkvalitet som sikrer at biologiske effekter eller virkninger på økosystem unngås, eller som sikrer egnethet for fiske og fangst (jf. SFT-rapport 1774/2000 Miljøgifter i norske fjorder. Ambisjonsnivåer og strategier for arbeidet med forurenset sjøbunn). Ulempene er for det første, at det varierer om sedimenttiltak alene vil sikre en tilfredsstillende miljøkvalitet i organismene, ev. hvilke tiltak som må til, og at det i alle fall vil ta lang tid fra tiltak gjennomføres til effekten kan måles. Grenseverdiene kan ev. differensieres ift. tidligere / nåværende bruk av området, for eksempel slik at kravene blir lempeligere i by- og tettstedsnære områder og lignende.

Et system basert på ett eller flere av utgangspunktene i pkt. a) – c) kan ev. kombineres med hverandre og / eller differensieres ut fra tidligere eller nåværende bruk av området. Det er også mulig å ha ett sett med grenser for utløsning av undersøkelsesplikt, et annet / strengere for tiltaksplikt og ennå et annet / strengere krav til hva som skal oppnås hvis man først gjennomfører tiltak.

Selv om det er ønskelig med likere praksis og økt forutsigbarhet, er det et spørsmål om det faglige grunnlaget er godt nok til å fastsette slike generelle krav. En del saker er også så komplekse at antagelig uansett vil være behov for individuell vurdering, i alle fall når det gjelder tiltak og disponeringsløsninger. Det er derfor mulig å fastsette minstekrav for bare noen av elementene, for eksempel undersøkelse, risikovurdering og tiltaksplan, og fortsette enkeltsaksbehandlingen av *selve kravene til tiltak og disponering*. Uansett hva slags generelle minstekrav man fastsetter, må det kunne stilles strengere krav ut fra lokale forhold, brukerinteresser, kost / nytte- eller kostnadseffektivitetsbetraktninger e.l. Kravene må også kunne lempes, for eksempel fordi det vil være uforholdsmessig dyrt å oppnå minimumskravene. Det kan ev. også fastsettes generelle unntak for visse typer lokaliteter, områder hvor forurensningen er av en slik og slik karakter, områder hvor andre kilder er dominerende e.l. Det vil videre være behov for å avklare minstekravenes status ift. konsesjonsbelagt industri / virksomhet.

Hva slags type grenseverdier / minstekrav man ev. skal ha for hvilke elementer, må utredes nærmere før vi har godt nok grunnlag for en eventuell drøftelse i rådet om dette. SFT ber derfor foreløpig bare om rådets vurdering av ønskeligheten av og mulighetene for å fastsette kvalitative minstekrav. Hvilke elementer bør det ev. etter rådets mening fortrinnsvis arbeides videre med, med tanke på utvikling av slike minstekrav ?