

UTKAST 14.04.05

FORORD

På Rådsmøte nr.1/2005 ble det bestemt at det skulle utarbeides et såkalt "Strategidokument" for gjennomføring av miljøopprydingsprosjekter. Det ble også bestemt å opprette 4 ad hoc arbeidsgrupper, hvor en skulle arbeide med å redusere virkningene av eller fjerne sentrale flaskehalser/stoppere i sedimentarbeidet. Siden begge disse dokumentene har mye til felles, har rådets leder foreslått å slå dem sammen til ett dokument.

I mail fra SFT av 11.03.05 har sekretæren for Rådet sendt følgende informasjon:

"Sedimentrådet

Oppnevning av ad hoc arbeidsgruppe som skal foreslå mulige måter å redusere virkningene av eller fjerne sentrale flaskehalser/stoppere i sedimentarbeidet

Bakgrunn

Det vises til referatet fra rådets møte 15.02.05, pkt1. Rådet var enig i at det ble opprettet en ad hoc arbeidsgruppe som skulle vurdere ulike problemstillinger og gi råd om løsninger rundt følgende tema: -prosesser, samhandling, fjerning av flaskehalser/stoppere.

Mandat

Gruppen skal dekke problemstillinger knyttet til samhandling og gjennomføringsprosesser, og fjerning av stoppere/flaskehalser, bruk av 'verktøy, for eksempel kost-nytte modeller og beslutningsmodeller. Den skal først og fremst identifisere og foreslå hvordan virkningen av sentrale flaskehalser/stoppere for gjennomføringen av sedimenttiltak kan reduseres eller fjernes. For å strukturere arbeidet foreslås det at arbeidsgruppen bruker et hensiktsmessig flytskjema som omfatter alle viktige oppgaver i forbindelse med tiltak mot forurensede sedimenter.

Videreutviklingen og bruken av hensiktsmessige, problembaserte beslutningsmodeller og kost-nytte modeller bør trekkes inn gruppens arbeid.

Dersom arbeidsgruppen føler behov for det, kan den justere mandatet.

Sammensetning og videre fremdrift

Følgende anmodes om å delta i gruppen: Tore L.(leder), Ståle N., Andres B., Tore F., Steinar S.

Gruppen skal fremme sine tilrådninger for rådet i plenum. Gruppen skal på neste rådsmøte (26.04.05) beskrive hvordan den vil løse oppdraget, beskrive hvordan sluttproduktet bør se ut, hvem som bør være målgruppen(e) for sluttproduktet og når sluttproduktet kan foreligge.

Tore L. er ansvarlig for å organisere arbeidet. Dersom arbeidsgruppen avholder et møte(r) kan medlemmene i arbeidsgruppene regne seg komitégodtgjørelse på vanlig måte. I helt spesielle tilfeller kan også SFT være villig til å kjøpe fri et arbeidsgruppedlem et par dager til å utrede spesielle spørsmål".

Gjennomføringsstrategier og flaskehalser

Innledning:

Med utgangspunkt i mandatet av 11.03.05 vil følgende bli lagt til grunn:

Dokumentet vil redegjøre for bakkgrunn og hvordan man bør utarbeide en "strategi" for gjennomføringen av miljøopprydning prosjekter utover det som er mandatet for oppnevning av Rådet og samtidig påpeke flaskehalser i gjennomføringsprosessen. Frykten, hvis en kan bruke et slikt ord, er at når vi stort sett kan "alt om alt" får vi ikke gjort noe miljøopprydning allikevel fordi vi ikke har forholdt oss til alle de andre leddene i en gjennomføringsprosess. Det vil fort bli et stort "antiklimaks" for alle aktører som ser frem til at det som er satt i gang skal munne ut i at ting faktisk skjer. Det kan fort bli en ørkenvandring fordi en ikke har lagt tilstrekkelig vekt på prosessen og hva som til syvende og sist avgjør hva som kan gjennomføres og ikke. Her er samfunnets etter hvert "komplekse hverdag" det som langt på vei kommer til å bli styrende og det må man forholde seg til enten man ønsker det eller ikke. "Stakeholderne" er et sentralt punkt. I tillegg har denne type prosjekter en del andre store utfordringer som kommer til å bli belyst nærmere.

Med miljøopprydning prosjekter menes de rene opprydningsprosjektene som ikke har noen entydig adressert eier, med andre ord de prosjektene som Staten på ta et grev på for at prosessen skal komme videre, eller de prosjektene hvor flere aktører er med men hvor staten som den ledende aktøren vil måtte ta det koordinerende gjennomføringsansvaret.

Bakkgrunn:

Utarbeidelse av et "Strategidokument" for gjennomføring av miljøopprydning prosjekter har sin bakgrunn i de erfaringer som er i gjennomføring av komplekse prosjekter generelt i samfunnet i dag. Erfaringene viser svært ofte at "mulighetene" overvurderes samtidig med at "utfordringene" undervurderes. Prosessen tar svært ofte mer tid enn man har lagt opp til. I tidligere tider før plan- og bygningsloven, før KU-utredninger var "oppfunnet" samt at opinionen var uproblematisk i saker flest, var planleggingsprosessen det som oftest tok minst tid selv i omfattende utbyggingssaker. I dag er det sudd opp ned. Planprosessen er blitt omfattende og KU-utredninger kan ta år selv for mindre saker. Opinionen vil gjerne bestemme alt. Dette blir ikke enklere i fremtiden med stadig nye regler og bestemmelser som blir innført også gjennom EU-systemet.

I miljøopprydning prosjekter er det enda et svært viktig moment som vanlige tiltak som blir satt i kraft ikke har, og det er at det er stor usikkerhet om hvem som skal betale. Ikke nok med det, men vi snakker om beløp i milliardklassen! Når vi har løst alt det teknologiske, alt det planmessige, "stakeholderne" har applaudert, så er kun problemet: "Ingen vil betale"

Det kan fort bli det vi kan kalle for "fantasiplanlegging" og "fantasiprojekter", en har ikke avklart om de faktisk lar seg gjennomføre. Her er det ikke et prosjekt men en plan for en rekke prosjekter langs hele kysten og i fjordene.

Gjennomføring av disse miljøopprydning prosjektene vil sannsynligvis bli det meste krevende som noen gang er prøvd her til lands, alt sett under ett. Da er det viktig å ikke bli for opphengt i "teknologiske fine løsninger, tetting av kunnskapshull m.v. Det vil ikke være der

utfordringen vil stå. Her må det tenkes prosesser og "flaskehalsene" må på bordet. Derfor må det startes en prosess med det første som tar for seg gjennomføringen av miljøopprydingsprosjektene. Et viktig punkt blir å utpeke en statlig byggherre som får ansvaret med å eie disse prosjektene og kjøre prosessen. Og før en har kjørt prosessene for langt må en få finansieringen på plass. Det ser ikke ut til å være gjort i en fei. Finurlig jus og fortolkninger av lover og regler vil ikke løse finansieringen i et problem med milliardbeløp involvert. Her må det en politisk beslutning til for virkelig å komme i vei.

Strategidokument og flakehalser for gjennomføring av miljøopprydingsprosjekter vil drøfte følgende hovedpunkter nærmere:

1. Eierskapet til prosessen og tiltakene
2. Finansieringsløsninger
3. Planprosessen
4. "Stakeholdere" og opinionen
5. Politiske prosesser
6. Kunnskapshull

Kort om Nasjonalt Råd:

Nasjonalt Råd ble etablert av MD for å få et organ som kunne komme med "råd" ovenfor nasjonale myndigheter i det store arbeidet som står foran oss nasjonalt. Nedenfor er mandatet for oppnevningen av Nasjonalt Råd fra MD gjengitt for å minne om de rammer som Rådet skal arbeide innefor. Det er viktig å forstå Rådets ansvar og oppgaver i den store helheten. Arbeidet til Rådet er omfattende og viktig, men det er innenfor et begrenset område i en beslutningsprosess for å få gjennomført et tiltak. Mandatet til Rådet og Rådets arbeidsoppgaver forøvrig er vist i sin helhet i vedlegget bakerst i dokumentet

Mandat

"Rådet har som hovedoppgave å identifisere kunnskapshull innenfor fagområdet, bidra til at nødvendig kunnskap fremskaffes, bidra til at tilgjengelig kunnskap nasjonalt og internasjonalt gjøres kjent, bidra med ideer og forslag til nye løsninger, gi anbefalinger til SFT og bidra til å forankre resultater og strategier i fagmiljøer og organisasjoner. Rådet skal i hovedsak arbeide med mer overordnede og prinsipielle spørsmål, og ikke involveres i enkeltsaker.

Innenfor denne rammen er ansvarsområdene delt mellom de to faggruppene. Faggruppe 1 skal i hovedsak jobbe med problemstillinger knyttet til selve de forurensede sedimentene, spredning, effekter og forekomster av miljøgifter i sedimentene, dvs. hvor forurensede er sedimentene, hvor farlig er forurensningen, risiko for spredning, hva slags effekter kan forurensningen ha, hvor ligger de forurensede sedimentene og lignende. Faggruppe 1 skal også ha koordineringsansvaret for vurdering av samfunnsøkonomisk nytte av tiltak. Faggruppe 2 skal i hovedsak jobbe med problemstillinger knyttet til oppryddingstiltak, dvs. hva slags behandlings- og deponeringsløsninger finnes, kriterier for valg av metode, effekter og kostnader ved ulike tiltak og lignende. På flere områder er det et klart samordningsbehov mellom de to faggruppene. Dette gjelder for eksempel knyttet til vurdering av tiltak, der risiko- og nyttevurdering i hovedsak ligger innenfor ansvarsområdet til faggruppe 1, mens utviklingen av tiltaksmetoder primært involverer faggruppe 2".

Drøfting av hovedpunktene

1. Eierskapet til prosessen og tiltakene

Eierskapet til prosessen og tiltakene er to forskjellige eierskap. Arbeidet som MD har satt i gang bl.a gjennom Nasjonalt Råd og arbeidet rundt forurensede sedimenter, viser at Staten har tatt et sterkt eierskap til å fremskaffe informasjon og kunnskap rundt temaet. Dette er viktig i en startprosess for å få tilstrekkelig oversikt over problemomfanget og for å skaffe den nødvendige kunnskap for å kunne fatte beslutninger om å gå videre i gjennomføringsprosessen. Langt på vei kan en si at dette arbeidet er i rute gjennom det som pågår i ovennevnte arbeid.

Det punktet som det ikke er tatt fatt i så langt er hvem som skal stå som tiltakshaver for de store og tunge prosjektene. En må da stille seg spørsmålet:

Hvem kan ta på seg en slik oppgave?

Hvem er det hensiktsmessig å tildele en slik oppgave?

Hva må tilføres av kompetanse til den som får tildelt en slik oppgave?

Uansett hvilken innfallsvinkel staten legger til grunn for ”forurensar betaler prinsippet”, er det overveiende sannsynlig at Staten selv må ta størsteparten av kostnadene og gjennom det også ha byggherreansvaret for gjennomføringen. En kan ikke starte gjennomføringsprosessen før en har en byggherre. Derfor må Staten utpeke en statlig etat som byggherre for disse prosjektene selv om de ikke ønsker å ta stilling til hvem som er forurenseren og hvem som skal betale. Med andre ord, Staten bør ta byggherreansvaret uansett for å komme videre i prosessen.

2. Finansieringsløsninger

I et hvert prosjekt kan en starte planlegging uten å ha finansieringen klar, men en kan ikke planlegge til mer en et visst punkt før det blir å betrakte som både uansvarlig og umulig. For å ta veg prosjekter som et eksempel kan en gjøre en del innledningsarbeid før en raskt kommer til spørsmål om økonomi. Alternative traseer vil bli vurdert gjennom bl.a nytte/kostnadsanalyser og KU utredninger. Det er de som skal betale som naturligvis har det siste ordet når trase skal velges. Økonomi er og blir et viktig punkt i slike beslutninger. Tilsvarende vil gjelde i miljøopprydningssjekter. En kommer et stykke på veg, men hvis det ikke finnes noen til å finansiere prosjektet, er det bråstopp. I miljøopprydningssjekter med milliardbeløp involvert og med store kostnadsforskjeller knyttet til metodevalg etc, er dette ennå viktigere å avklare i en tidlig fase.

I miljøopprydningssjekter har vi en sterk følelse at det meste vil stå på midler. Ønsker Staten å bruke 100 mill. kroner, 1 milliard kroner, 10 milliarder eller hva. Det meste vil

avhenge av den økonomiske rammen en har til disposisjon. Her må en finne sammenhengen mellom ambisjoner og vilje. Pr dato er dette gapet svært stort, så stort at troverdigheten til arbeidet som er satt i gang langt på vei står på spill hvis ikke noen økonomiske rammer kommer på bordet relativt snart.

Det er mange måter å tenke seg finansiering på. Spleiselag har vært nevnt, men et spleiselag kan være så mangt og sier ingen ting om fordeling av andeler mellom de spleisende. Uansett finansieringsløsninger, Staten vil måtte ta et sterkt ansvar og det må en signalisere raskt for å komme videre i prosessen. Detaljer om alternativer finansieringsmodeller vil utredes når Staten har signalisert sitt. Uten Staten ingen miljøopprydning, det er temmelig sikkert.

3. Planprosessen

Når finansieringen har fått sin løsning og en har utpekt en byggherre eller tiltakshaver som planansvarlig, kan planleggingen begynne. Planprosessen i disse prosjektene må en forutsette kommer til å bli både krevende og omfattende. Det arbeidet som har vært gjort og kommer til å bli gjort gjennom bl.a de fylkesvise tiltaksplanene vil bli viktig bidrag i den kommende planprosessen. Det vil sannsynligvis bli krav om å utarbeide reguleringsplaner til mange av disse prosjektene. Her vil KU utredninger sannsynligvis bli obligatorisk pga av prosjektenes type og omfang. I formålsparagrafen for KU bestemmelsene, som er revidert pr. 1. april i år, står det:

”Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsene av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.”

Denne formålsparagrafen treffer midt i hjertet til problemstillingen rundt miljøopprydningsprosjektene. Her vil det bli mange og tunge utredningsoppgaver. Selv om mye av kompetansen kan overføres gjennom prosjekter, skal vær enkelt plan ha sin KU for sitt område. Det er også nå nytt at KU er en integrert del av planprosessen og ikke utredes separat utenfor hvis det blir krav om KU.

Erfaringsmessig tar en reguleringsplan med KU minimum 12 mnd, men 24-36 mnd vil fort bli en realitet i slike prosesser. Derfor er det viktig at ikke alle planer kommer samtidig men at prosessen startes for ikke å få planopphopning. Flaskehalser vil fort kunne oppstå i KU arbeidet av denne typen fordi det er snakk om spesialkompetanse på en del områder hvor det er begrenset med kapasitet i markedet. Samtidig skal forvaltningen håndtere tiltakene og gi tillatelser hvor det også kan bli en flaskehals i saksbehandlingen. Her bør det gjøres en kapasitets vurdering.

4. ”Stakeholdere” og opinionen

Samfunnet og dets borgere krever stadig mer av alt og alle. ”Not in my backyard” prinsippet blir mer og mer fremtredene. Det gjør planprosessene mer krevende men også kommunikasjon med ”samfunnet” for øvrig. Vi teknologer har en stor tro på at så lenge vi kan dokumentere gode tekniske løsninger er det meste gjort. Opinionen og berørte er ofte langt i fra tilfreds med slike tekniske ”overbevisende” løsninger men mer opptatt av prinsipper,

ideologi og følelser. Dette er det mer og mer av slik at det blir en prosess i seg selv å selge prosjektene til omgivelsene slik at de har tro på det som må gjøres. Dette kan være krevende og kostbart. Logikken er ikke alltid logisk, her kan fort det ulogiske bli logisk og omvendt. Denne delen av prosessen må ikke undervurderes.

5. Politiske prosesser

Det vil være nødvendig å koble politikerne inn i prosessen. Dette vil kunne skje på forskjellige områder. Det ene er i forhold til en politisk avklaring i forhold til den finansielle løsningen med staten som midte. Et annet forhold er om det i den juridiske prosessen kommer fortolkninger som kommer til å prøve å legge gamle synder over på etater og kommuner. Da vil det fort gå fra lokalpolitikk til storpolitikk. Igjen vil vi fort se at det er staten som vil måtte ta ansvar for at det skal bli iverksatt tiltak. Når denne politiske prosessen kommer vil avhenge av hvordan Md og regjering vil fronte saken. En politisk prosess bør komme raskt for å få den nødvendige legitimitet til tyngde til gjennomføringen.

6. Kunnskapshull

Ordet kunnskapshull er et gjentakende begrep i Rådets arbeid. Selv om det har stått sentralt under hele Rådets arbeid, vil det fremdeles være områder hvor det vil være behov for mer kunnskap også etter at Rådet sannsynligvis oppløses i juli 2006. Dette dokumentet bør peke på de mer overordnede kunnskapshullene, ikke ned på detalj nivå, men mer innenfor hvilke hovedområder det bør arbeide videre.

Samtidig er det viktig å understreke at det er tilstrekkelig kunnskap til å komme i gang med miljøopprydningssarbeidet slik at det ikke blir brukt som argument for å vente på og gjøre noe. Prosjektenes store variasjon og kompleksitet gjør at det er tilstrekkelig med tiltak som kan påbegynnes.

Fredrikstad 14.04.05

Tore Lundestad

Leder av arbeidsgruppe for "Gjennomføringsstrategi og flaskehalser"

Vedlegg:

Rådets mandat og Rådets arbeidsoppgaver hentet fra opprettelsesbrevet fra MD.

”Mandat

Rådet har som hovedoppgave å identifisere kunnskapshull innenfor fagområdet, bidra til at nødvendig kunnskap fremskaffes, bidra til at tilgjengelig kunnskap nasjonalt og internasjonalt gjøres kjent, bidra med ideer og forslag til nye løsninger, gi anbefalinger til SFT og bidra til å forankre resultater og strategier i fagmiljøer og organisasjoner. Rådet skal i hovedsak arbeide med mer overordnede og prinsipielle spørsmål, og ikke involveres i enkeltsaker.

Innenfor denne rammen er ansvarsområdene delt mellom de to faggruppene. Faggruppe 1 skal i hovedsak jobbe med problemstillinger knyttet til selve de forurensede sedimentene, spredning, effekter og forekomster av miljøgifter i sedimentene, dvs. hvor forurensede er sedimentene, hvor farlig er forurensningen, risiko for spredning, hva slags effekter kan forurensningen ha, hvor ligger de forurensede sedimentene og lignende. Faggruppe 1 skal også ha koordineringsansvaret for vurdering av samfunnsøkonomisk nytte av tiltak. Faggruppe 2 skal i hovedsak jobbe med problemstillinger knyttet til oppryddingstiltak, dvs. hva slags behandlings- og deponeringsløsninger finnes, kriterier for valg av metode, effekter og kostnader ved ulike tiltak og lignende. På flere områder er det et klart samordningsbehov mellom de to faggruppene. Dette gjelder for eksempel knyttet til vurdering av tiltak, der risiko- og nyttevurdering i hovedsak ligger innenfor ansvarsområdet til faggruppe 1, mens utviklingen av tiltaksmetoder primært involverer faggruppe 2.

Arbeidsoppgaver

De konkrete arbeidsoppgavene for rådet, og de to faggruppene, spesifiseres i periodiske arbeidsplaner som utarbeides av rådet i samråd med SFT. For miljøvernmyndighetenes arbeid på dette feltet er det stramme tidsrammer. For at rådets arbeid skal være mest mulig nyttig er det derfor viktig at rådets oppgaver sees i sammenheng med og tilpasses miljøvernmyndighetenes arbeid og fremdrift på området. Planene må innrettes fleksibelt med tanke på nye oppgaver og evt. omprioriteringer. Det forventes at rådet jevnlig avrapporterer fremdriften i arbeidet til SFT.

Vurdering av miljøkvalitetsmål

Resultatmålet på området forurensede sedimenter er at forurensningen ikke skal medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer. I Havnemiljømeldingen er det lagt til grunn at dette målet innebærer at konsentrasjonene av miljøgifter skal ned til et nivå som ikke gir alvorlige biologiske effekter eller alvorlige virkninger på økosystemet. En sentral utfordring i sedimentsarbeidet er å fastsette de mer kortsiktige miljøkvalitetsmålene.

Arbeidet vil omfatte ansvarsområdene til begge faggruppene.

Risikovurdering

SFT har satt i gang et arbeid med å utvikle et verktøy for risikovurdering av forurensede sedimenter (spredning og effekter). Arbeidet blir sannsynligvis gjennomført i to faser og skal resultere i en veileder som beskriver verktøyet og hvordan det skal brukes. I første fase (2003) etableres en hovedstruktur, som utprøves og detaljeres i andre fase (2004).

Arbeidet vil i hovedsak omfatte ansvarsområdet til faggruppe 1.

Nøkkeltall/rapportering

Miljøvernforvaltningen har ansvar for å fastsette nøkkeltall for oppfølgingen av arbeidet med opprydding i forurensede sedimenter på nasjonalt nivå. Det er en utfordring å finne frem til gode nøkkeltall som kan illustrere fremdrift og miljøforbedringer av tiltak, når en samtidig forventer at kjent areal med forurensede sedimenter vil øke i takt med økt kartlegging.

Arbeidet vil omfatte ansvarsområdene til begge arbeidsgruppene.

Fylkesvise tiltaksplaner

Fylkenes arbeid med de fylkesvise tiltaksplanene skal foregå i flere faser. Fase 1 skal være avsluttet i løpet av 2003 og skal i hovedsak sammenstille og systematisere eksisterende data, samt prioritere og legge til rette for fase 2, som er utarbeidelse av de egentlige tiltaksplanene. Tiltaksplanene for de atten fylkene med de 29 prioriterte områdene skal være ferdige i 2005, og tiltaksplanene for de øvrige områdene i 2009.

Veileder for valg av tiltaksmetoder

Rådet skal utarbeide en veileder for valg av tiltaksmetoder. Veilederen skal bl.a. gå gjennom aktuelle tiltaksmetoder, fordeler og ulemper og kriterier for valg av de ulike metodene, og skal omhandle både tekniske og økonomiske forhold (bl.a. nytte/kostnads- eller effekt/kostnadsmetoder).

Pilotprosjekter

De igangsatte pilotprosjektene vil i hovedsak være avsluttet innen utgangen av 2004. Det er behov for at rådet bidrar med systematisering av kunnskapen som fremkommer og en vurdering av rapporteringen fra pilotprosjektene. Videre skal rådet vurdere metoder og tekniske løsninger og kunnskapshull som bør belyses i det videre arbeidet.

Andre oppgaver

Utover oppgavene skissert over, er det en rekke områder hvor det ennå ikke er identifisert konkrete arbeidsoppgaver, men hvor det kan forventes at rådet skal komme med vurderinger og anbefalinger innenfor mandatets rammer, på grunnlag av oppdrag fra SFT eller på eget initiativ”.