UTKAST 30.08.05

Gjennomføringsstrategier og flaskehalser

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 Lundestad.(leder), Ståle Naverud, Anders Beitnes, Tore Frogner, Steinar Storelv.

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 arbeidsgruppemedlem et par dager til å utrede spesielle spørsmål”.

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 vedlegg 1bakerst 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 overordnete 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”.

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 miljøopprydings 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 problemer og effekter, 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 miljøopprydningsprosjekter menes de rene opprydningsprosjektene som ikke har noen entydig adressert eier, med andre ord de prosjektene hvor Staten må ta et grep 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.

Bakgrunn:

Utarbeidelse av et ”Strategidokument” for gjennomføring av miljøopprydingsprosjekter 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 snudd opp ned. Planprosessen er blitt omfattende og KU-utredninger[1] kan ta år selv for mindre saker. Opinionen har blitt en legitim faktor i planprosessene, og det er en kjensgjerning at man lettere oppnår konsensus om motstand og forbehold enn om aktive tiltak. Planprosess blir ikke enklere i fremtiden med stadig nye regler og bestemmelser som blir innført også gjennom EU-systemet.

I miljøopprydningsprosjekter 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 milliardklasen! 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 ”fantasiprosjekter”, der en ikke har avklart om de faktisk lar seg gjennomføre. Her går det ikke bare på ett prosjekt, men på muligheten for å gjennomføre en plan for en rekke prosjekter langs hele kysten og i fjordene.

Gjennomføring av disse miljøopprydningsprosjektene vil sannsynligvis bli det mest krevende som noen gang er prøvd her til lands, alt sett under ett. Da er det viktig å ikke bli for opphengt

[1] Det har kommet nye regler for konsekvensvurderinger som et integrert ledd i planprosessene i hht. Pl. & b-loven.

i teknologiske fine løsninger, tetting av kunnskapshull m.v. Parallelt med dette 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. De aller fleste prosjektene vil være av slik natur at en ikke kan forvente at for eksempel kommunen har den nødvendige kompetansen.
- 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. Det er kun en statlig involvering som vil utløse gjennomføringen av langt de fleste prosjektene.
- Her må det politisk handlekraft til for virkelig å komme i vei.

”Strategidokument og flaskehalser for gjennomføring av miljøopprydingsprosjekter” vil på bakgrunn av dette og mandatet til Sedimentrådet drøfte følgende hovedpunkter nærmere:

1. Eierskapet til prosessen og tiltakene
2. Finansieringsløsninger
3. Planprosessen
4. ”Stakeholdere” og opinionen
5. Politiske prosesser
6. Kunnskapshull
7. Samordning av veiledere

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 tilgrunn for ”forurenser 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 tar ansvar for å dra disse prosjektene i gang, 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 retning av å gjennomføre en omfattende miljøopprydding. Det finnes sikkert enkelte prosjekter som kommuner og i noen tilfeller utbyggingsselskaper kan ha tilstrekkelig

byggherrekompetanse til å stå for den praktiske gjennomføringen. Denne komiteen mener imidlertid at de fleste prosjektene vil være av en slik vanskelighetsgrad, at en ikke kan forvente at det utvikles og tas vare på den nødvendige kompetanse for alle utfordringene. En mener derfor at det er mest egnet å ha et fast, nasjonalt organ som utøver ansvaret for å gjennomføre planprosess, finansieringspakke og kostnadskontroll, prosjekterings- og entreprisekontrakter og teknisk kontroll. Dette vil kunne bli et visst byråkrati på linje med byggherrefunksjonene i Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket, evt. som et eget organ a la Statsbygg. Et slikt organ vil også kunne være et effektivt organ for å ivareta kunnskaper og veiledere på områder som undersøkelser, nytte/kost-modeller og tekniske standarder. Et organ som dette må få en avklart avgrensning i forhold til MD v/ Sft og Fylkesmennene, som fortsatt vil være det offentliges organer mht. regelverk og saksbehandling

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 vegprosjekter som et eksempel kan en gjøre en del innledningsarbeid før en raskt kommer til spørsmål om finansiering 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. Finansiering er og blir et viktig punkt i slike beslutninger. Tilsvarende vil gjelde i miljøopprydningsprosjekter. En kommer et stykke på veg, men hvis det ikke finnes noen til å finansiere undersøkelser og utredninger i prosjektet, er det bråstopp. I miljøopprydningsprosjektene med milliardbeløp involvert og med store kostnadsforskjeller knyttet til metodevalg etc., er dette ennå viktigere å avklare i en tidlig fase.

I miljøopprydningsprosjektene 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 ønskede mål og tilgjengelige midler. 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.

Utvalget har valgt å drøfte finansieringsløsninger i et eget notat. Dette ser vi som en forberedelse på at dette problemkomplekset blir utredet videre i en bredere sammenheng. Se vedlagte notat.

Foreløpig konklusjon i vedlagte notat om finansieringsløsninger:

”Finansiering er og vil være et kjernepunkt i å få ryddet opp. Finansieringsmodeller vil stå helt sentralt i å få kommet i gang. Finansieringsmodeller er igjen knyttet opp til ansvarsforholdene, både juridiske og moralsk. Det vil være svært vanskelig å få med involverte aktører før Staten tar noen prinsipielle standpunkter om både ansvarsforhold og finansieringsvilje. Disse to forholdene henger tett i sammen og kan ikke sees atskilt.

Forurenser betaler prinsippet er et grunnleggende prinsipp i norsk forurensningslovgivning, men i praksis vil det i svært mange sedimentoppryddingssaker vise seg at teori og praksis ofte er to forskjellige ting. I de tilfellene hvor det ikke er tvil om hvem som er ansvarlig, er forholdet klart rent juridisk. Men hvis kostnadene med å rydde opp er så høye at virksomheten

vil gå konkurs, står en raskt ovenfor et dilemma som fort blir av politisk karakter. Det må da finnes løsninger som harmonerer med vanlige rettferdighetsoppfatninger og som oppfattes som rimelige. Utvalget mener at løsningen ligger i blandet finansiering etter lokale fordelingsnøkler, oftest med Staten som betydelig aktør og "motor". Hvis Staten ser sin oppgave i å få til en opprydning uten langvarig tautrekking med rettssaker mv, bør det legges opp til en "forhandlingsløsning" hvor en i tillegg bringer de aktuelle aktørene inn på en slik måte at føler at de har vært med i prosessen og at ansvarsforhold og finansieringsløsninger harmonerer.

Det bør nedsettes et utvalg med en bred sammensetning, gjerne med utgangspunkt i Nasjonalt Råd, som får i oppgave å lage kjøreregler for å bestemme ansvars- og kostnadsdeling i sedimentoppryddingssaker. Utvalget må ha juridisk og økonomisk kompetanse og ha med representanter fra myndigheter, organisasjoner og virksomheter som blir berørt. En slik prosess vil sannsynlig ta tid og bør påbegynnes med det første for ikke å miste for mye tid i forhold til tiltaksprosessen. Nedenfor er noen problemstillinger til et slikt utvalg og innspill til deres mandat trukket opp.

Problemstillinger som skal belyses:

- *Ansvarsforhold basert på forurensningshistorikk. Dette kan gjerne følge de 4 kategoriene som er beskrevet i dette dokumentet.*
- *Interesser som har fordel av og evt. kan betale eksplisitt for at oppryddingen gjennomføres.*
- *Ulik grad av betalingsevne i forhold til faktisk ansvar.*
- *Ansvar for følgene av utslipp som har vært lovlige.*
- *Statens ansvar for oppnåelse av Nasjonale mål og for allmennhetens interesser.*

Arbeidet bør munne ut i kjøreregler og pragmatiske modeller for fordeling av ansvar og for finansiering. Dette kan med fordel belyses med ulike praktiske eksempler.

Argumenter for å få fram pragmatiske fordelingsnøkler:

- *Siden det er mange "like" forurensningssituasjoner, vil en ved å trekke opp noen hovedmodeller og gode eksempler unngå at det tas omkamp i hver enkelt sak med de enorme ressursene som da vil bli mobilisert til liten nytte.*
- *Det vil medføre en raskere og smidigere fremdrift.*
- *Saker vil ikke stoppe opp på grunn av at det er avvik mellom ansvar og betalingsevne.*
- *Ulike opprydningsmål, inklusive de nasjonale mål kan tilgodeses på linje med lokale mål i samme tiltakspakke ved statlig medvirkning".*

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 hver enkelt plan ha sin KU for sitt område. Det er også nytt at KU er en integrert del av planprosessen og ikke utredes separat utenfor hvis det blir krav om KU.

Kravene til konsekvensvurdering (som det nå heter) i PBL-loven anses av utvalget som veldig relevante for de fleste oppryddingsprosjekter, også fordi det retter seg mot et relevant nivå av undersøkelser og utredninger som skal ligge til grunn for vedtak. Her defineres også krave til 0-alternativet, som også har sine konsekvenser. Vi mener dette bør komme inn som regel, enten det er behov for reguleringsplan eller ikke.

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”[2] og opinionen

Samfunnet og dets borgere krever stadig mer av alt og alle. ”Not in my backyard” (NIMBY) prinsippet blir mer og mer fremtredende. Det gjør planprosessene mer krevende, og det samme blir kommunikasjonen med ”samfunnet” for øvrig. Vi teknologer har stor tro på at så lenge vi kan dokumentere gode tekniske løsninger er det meste gjort. Opinionen og berørte er ofte langt fra tilfreds med slike tekniske ”overbevisende” løsninger, men er 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 stakeholdere og omgivelsene forøvrig 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. Det er viktig å skaffe oversikt over alle bekymringer hos ”stakeholderne”, og ta disse på alvor i undersøkelser og utredninger.

Et eksempel på hvor vanskelig det kan være å gjennomført et oppryddingstiltak er tiltaksplanen for Oslofjorden og deponering av forurenset sjøbunn ved Malmøykalven. Selv om både økonomiske og miljømessige forhold ved dypvannsdeponeringen er ivaretatt, vil Oslopolitikerenes godkjenning av plansaken være avgjørende for om tiltaket settes i gang. Oslohavnprosjektet er en unik mulighet til å få gjennomført en storskala opprydding og vil

[2] Interessenter med legitime rettigheter i prosjektene eller effekter som de kan få.

sette premisser for gjennomføring i andre havneområder. Nå er ikke politikerens dom falt, men illustrerer at det i store nasjonale oppgaver må staten sette seg i førersetet og fatte vedtak som kan gå på tvers av lokalpolitiske og pressgruppers interesser.

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 av den finansielle løsningen med Staten som midte. Det andre er i form av myndighetsutøvelse ved vedtak/tillatelser til planprogram og tiltak. Her kommer presset på politikerne fra en rekke miljø- og nabohensyn. Et tredje forhold er om det i den juridiske prosessen kommer forslag som vil legge ansvaret for 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.

Det prinsipielle ved statlig involvering og budsjettering må nok reises som en egen politisk prosess. Når denne politiske prosessen kommer, vil avhenge av hvordan Md og regjering vil fronte saken. En politisk prosess bør etter dette utvalgets oppfatning komme raskt for å få den nødvendige legitimitet og tyngde til et nasjonalt gjennomføringsprogram. Dette utvalget vil videre reise spørsmålet om ikke MD og Sft bør avlastes fra å forvalte eller være saksforbereder for økonomien i slike prosjekter, fordi det bør skilles klart mellom utbygging og kontroll som to ulike instrumenter under Statens ansvar, jfr. kap 2. Dette vil også avklare adressen til ulike politiske vedtak og aksjoner.

6. Kunnskapshull

Ordet kunnskapshull er et gjentagende 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 detaljnivå, men mer innenfor hvilke hovedområder det bør arbeids videre.

Samtidig er det viktig å understreke at det er tilgang på metoder der vi har tilstrekkelig kunnskap om effektene, til å komme i gang med miljøopprydningsarbeidet. Manglende kunnskap må ikke bli brukt som argument for å vente med å gjøre noe som helst. Mens det arbeides med å bygge opp en nasjonal evne til å gjennomføre prosjekter, må en imidlertid fortsette arbeidet med å finne fram til miljøsikre metoder som er så kostnadseffektive at den store oppgaven blir praktisk gjennomførbar.

7. Utarbeiding og samordning av veileder for samfunnsøkonomiske analyser av sedimentopprydding med eksisterende veiledere

En sjekkliste og veileder for samfunnsøkonomiske analyser av opprydding av forurensede sedimenter er under utarbeiding. Denne veilederen må utarbeides i samsvar med oppsettet i Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2000-utgaven er nå under revisjon). For å sikre at denne nytte-kostnadsveilederen brukes må den være enkel og vise til, og samordnes med, utarbeidelsen av KU, risikoveilederen og sedimentveilederen.

En samfunnsøkonomisk analyse av ulike tiltaksmetoder vil kunne rangere metodene etter nytte/kostnads-forholdet (eller etter kostnad pr. enhet forbedring, dvs. kostnadseffektivitetsanalyse), og vil således kunne identifisere de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme tiltakene (eller de tiltak som oppnår et definert oppryddingsmål på billigst mulig måte). Dette vil sikre at den mest lønnsomme (eller kostnadseffektive) tiltakspakken velges; noe som vil være avgjørende for å få aksept for tiltaksmetoder blant stakeholdere (og særlig problemeierne). Samtidig med en slik økonomisk analyse bør mulige finansieringsordninger utredes slik at en både kan se hva som er praktisk mulig, samt dokumentere det samfunnsøkonomiske tapet ved *ikke* å gjennomføre det teoretisk samfunnsøkonomiske mest lønnsomme løsningen. Dette kan motivere stakeholdere til å etablere finansieringsordninger som for eksempel et lokalt tiltaksfond som gjennomfører de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme tiltak først (og i riktig rekkefølge), framfor at de hver for seg betaler for å unngå egne utslipp uten tanke på at disse midlene kunne skapt større miljøforbedring og samfunnsøkonomisk nytte om de hadde vært anvendt i andre deler av fjorden).

Fredrikstad, 30.08.05

Tore Lundestad
På vegne av arbeidsgruppe for ”Gjennomføringsstrategi og flaskehalser”

Vedlegg 1:

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 overordnete 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.

<u>Vurdering av miljøkvalitetsmål</u>
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.

<u>Risikovurdering</u>
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".

VEDLEGG 2

UTKAST

Til: Nasjonalt Råd
Fra: Utvalg for strategi og flaskehalser v/ Tore Lundestad
Dato: 22.08.05
Tema: Finansieringsmodeller for oppryding av forurensede sedimenter

Innledning:

Utgangspunktet for dette notatet er å belyse alternative finansieringsmodeller sett fra Nasjonalt Råd for forurensende sedimenter side. Det vil være også vinklet ut fra en praktisk synsvinkel med tanke på hva som anses som mulige alternativer og ikke et rent juridisk vurdering. Det rent juridiske anser ikke Rådet å ha kompetanse på isolert sett, men en har prøvd å se på hva som er skrevet i enkelte sammenhenger og knytte det opp mot politikk og hva som vil være vanlig rettferdighetsoppfatning blant de involverte. Som sagt, her vil det gå mer på hva Rådet tror er gjennomførbare finansieringsmodeller sett fra de forskjellige aktørens side.

Den største utfordringen i å få ryddet opp i ”gamle synder” er utvilsomt finansieringssiden. Det er mange andre utfordringer i det å rydde opp, men med slike kostnader og til dels svært uklart eieransvar til forurensningen, vil det bli en utfordring i finne ”villige” finansielle aktører. Selv om hovedreglen er at forurenser betaler, er situasjonen svært så kompleks også juridisk med hensyn til eierskap til problemet. Derfor vil finansieringssiden være sterkt knyttet til ansvarsspørsmålet.

I forbindelse med pilotprosjektet i Trondheim ble det med ansvarsforholdene vurdert juridisk av advokatfirmaet Wikborg Rein & Co. De så også på mulige finansieringsløsninger i Trondheim havn med bl.a. lokale tiltaksfond. Selv om disse vurderingene som der ble gjort ikke på noen måte er å anse som uttømmende, gir det en god indikasjon på og belysning av problematikken rundt ansvarsspørsmålet og finansieringsmuligheter.

Kort historikk:

For å forstå utfordringen på finansieringssiden må det gis en kort forklaring omkring forurensning. Forurensede sedimenter og dets historie kan deles inn i 4 kategorier. Det er:

1. I bymessige områder er svært ofte forurensningen relatert til det som kalles ”gamle synder”. Det er utslipp fra industri som stort sett ikke lenger eksisterer, tidligere deponier og fyllplasser. Det har blitt fraktet i overvanns og kloakksystemene. Forurensningen har skjedd bevist/ubevist – ulovlig/lovlig til havnebasseng og fjordsystemer. I tillegg har en fra bymessige aktiviteter hatt og har utslipp som er kjøretøyrelatert (for eksempel tidligere bly fra bensin) og dumping av snø. Problemet her er bl.a. at skipstrafikken sprer forurensningen ved oppvirvling av propellstrømmen.
2. Skipsverft lokalisert i havnebasseng og fjordområder. Skipstrafikk og oppvirvling kan være en hovedbidragsyter mht spredning.
3. Bedrifter som har og har hatt konsesjon på utslipp til sjø, hovedsakelig i fjorområder.
4. Småbåthavner

Når det gjelder forholdene under pkt. 1 er det forhold som i liten grad kan knyttes til enkelte bedrifter eller personer, det er storsamfunnets spor som er satt igjen. Det kan her være snakk om flere hundre kilder. Det er den virksomhet og industri som har gitt samfunnet arbeidsplasser, gitt stat og kommune skatter, med andre ord det som har gjort at vi er der vi er i dag. Så har man i etterhånd oppdaget at det man holdt på med av aktiviteter den gang har hatt en del negative sider som man først ser konsekvensene av nå. I dag setter man av penger til å sørge for at man ikke forurenser. I tidligere tider trodde man at det meste var såre vel, og skatter til stat og kommune ble høyere enn det ville ha vært hvis man hadde tatt tiltak den gangen som man holdt på. Men det gjorde man ikke. Problemet er at flesteparten av bedriftene ikke eksisterer lenger. Disse gamle syndene har stat og kommune faktisk profittert på ved at ikke noe ble gjort. Når nå regninga kommer må en ikke glemme historikken.

Forholdene under punktene 2, 3 og 4 kan rettes mot konkrete bedrifter, personer og grupperinger. En del av disse eksisterer i dag og gjør forurenser betaler prinsippet noe enklere å håndtere enn for punkt 1 som er et typisk storsamfunns problem. Utfordringen vil likevel bli at det er til dels svært uklare juridiske forhold rundt ansvarsforholdene i mange av disse tilfellene. Spesielt blir det vanskelig når lovlig utslipp fra bedrifter med konsesjon blir ulovlig ved at de det gjelder på rydde opp i etterkant. En må derfor forvente at pålegg om opprydding ikke uten videre vil bli akseptert av den som er utpekt som forurenser og at det vil kunne bli rettssaker som vil strekke seg over lang tid. Det vil derfor være viktig å vurdere alternative opprydningsstrategier også i forhold til fremdrift slik at ikke de fleste saker stopper opp pga juridisk tautrekking.

Under punkt 1 og til dels punkt 2 er det flere eksempler på oppryddingsprosjekter som er igangsatt og helt eller for en stor del betalt av nye utbyggingsprosjekter med egenverdi (boligkomplekser, kontorbygg, ny havneutvikling m.m.). Utvalget ser at disse typer prosjekter fortsatt vil ha stor betydning, men det er ikke her utfordringene for finansieringen ligger. I den videre drøftingen konsentrerer vi oss om den delen av opprydningsprosjektene som ikke vil ha tilstrekkelig finansiering i slike utbyggingsprosjekter

Finansieringsmodeller:

Det å komme opp med finansieringsløsninger på disse forskjellige områdene er og vil være en stor utfordring. Nesten uansett hvilket ambisjonsnivå en vil legge seg på i opprydningen, vil en måtte drøfte igjennom ulike finansieringsmodeller. Det er rimelig klart at en vil komme bort i alle de 4 kategoriene av forurensnings historikk som nevnt over, spørsmålet vil være hvor mange. Derfor er det viktig å drøfte alternative finansieringsmodeller nå da dette utvilsomt også igjen vil påvirke fremdrift og ambisjonsnivå.

Opprydning i forurensede sedimenter er kostbart, ofte svært kostbart. Selv om en skulle kunne pålegge forskjellige aktører å rydde opp i hht forurensningsloven, vil en fort bli stilt ovenfor dilemmaet: ”Hvis vi blir pålagt å rydde opp for egen regning, går vi konkurs”. Derfor vil oppryding bli politikk, først lokalpolitikk deretter rikspolitikk. Det vil kunne medføre en forskjellsbehandling mellom bedrifter og det kan fort bli fremsatt påstander om forfordeling og subsidiering. Derfor er det viktig å finne modeller som både virker ”rettferdig og økonomisk akseptable” i de flestes øyne samt holder juridisk uten for mye fin jus. Dette vil bli en stor utfordring og Staten vil måtte ta et større ansvar for at en skal kunne finne løsninger.

Det har vært foretatt en del juridiske betenkninger rundt ansvarsspørsmål. I utgangspunktet er det to hovedprinsipper:

a) Den ansvarlige skal dekke opprydningskostnadene (forurenser betaler prinsippet).
b) Staten dekker kostnadene.

Under punkt a) vil det være forskjellige alternativer. I teorien høres det greitt ut å ha prinsippet forurenser betaler. I praksis vil denne modell nr 1 kunne bli svært så problematisk. Her vises det til pkt. 1 innledningsvis med gamle synder. Her er det ikke bare en, men mange forurensere og man vet ikke hvem som har forurenset hva. I tillegge er mange bedrifter lagt ned. I slike tilfeller kommer tanken på spleiselag inn i bildet eller lokale tiltaksfond som modell nr. 2. Her vil både stat, kommune og private være aktører. Det vil bli en blanding av lokal og statlig finansiering. Hvilke lokale midler finnes? La oss ta de kommunale først.

- Kloakk og avløpsavgift (kommunalt)
    - I hvilken grad kan avgiften benyttes til opprydning av sedimentforurensning?
    - Kan en del av avgiften skytes inn i et lokalt tiltaksfond?
- Havneavgifter, dvs. anløpsavgiften (kommunalt)
    - I hvilken grad kan avgiften benyttes til opprydning av sedimentforurensning?
    - Kan en del av avgiften skytes inn i et lokalt tiltaksfond?
- Direkte bevilgninger (kommunale)
- Privatkapital, enten direktebevilgninger eller midler over tid.

Begge avgiftene vil kunne være med å dekke deler av en opprydning med f. eks innbetaling til et lokalt tiltaksfond sammen med direkte bevilgninger. Sannsynligvis kan ingen av de to avgiftene, spesielt ikke anløpsavgiften, brukes til generell opprydning utenfor farleien slik Havne og farvannsloven er i dag. Anløpsavgiften kan forsvares som kilde til tiltak i deler av havnebassenget mens det øvrige, særlig i større havner, vil være Kystverkets ansvar. Det tas her ikke stilling til i hvilken grad de forskjellige avgiftene kan være tilstrekkelig til å dekke de faktiske kostnadene med et opprydningstiltak, men at de kan være mulige finansieringskilder i et større spleiselag.

Medfinansiering fra private bedrifter/eiere vil være aktuelt der det kan sannsynliggjøres at vedkommende virksomhet har vært medvirkende til og har hatt fordeler av utslippene, men det kan kanskje ikke defineres hvor mye en har forurenset. Lokale tiltaksfond vil derfor kunne bli et praktisk og hensiktsmessig virkemiddel til å reise finansieringsmidler på, som oppnår tilslutning etter vanlig rettferdighetsoppfatning. Det kan imidlertid ikke bli faste fordelingsnøkler, da det må tas utgangspunkt i det enkelte tiltak og de faktiske ansvarsforhold. En mal kan med fordel bli utredet nærmere for bl.a. å ta vare på de juridiske forholdene og for å unngå at det gis anledning til alminnelig ”frikjøp” av opprydningsansvar. Dette og en rekke andre forhold må klarlegges og til sammen bli avgjørende for både hvem som vil delta og på hvilken måte i hvert tilfelle.

En 3. modell tar utgangspunkt i at det er svært viktig at det blir ryddet opp og at det skal skje uavhengig av hvem som har forurenset. Det er viktig å komme i gang og Staten bekoster derfor opprydningen i første omgang og krever regress i etterhånd fra dem som måtte være ansvarlig. Det alternativet ville gitt en forutsigbar fremdrift og en forenklet gjennomføringsprosess med Staten som tiltakshaver, men antakelig mindre grad av aksept fra dem som skal betale. Skal dette holde, må kostnadsfordelingen antakelig skje i form av domstolsavgjørelse.

Dette utvalget mener at den beste modellen vil være at det i alle tilfeller lages en pragmatisk fordelingsmodell, der en trekker inn både

- betalingsevnen hos forurensende part,
- parter som har fordeler av gjennomført opprydding, og
- storsamfunnets interesser representert ved Staten.

Videre ser en at det kanskje lettere kan oppnås allmenn aksept for slike spleiselag om en ser opprydding i for eksempel et helt fjordbasseng under ett. Da blir finansieringen mer å se som et lokalt miljøoppryddingsfond, der det gis anledning til å prioritere innsatsen til der den gir størst nytte pr krone kostnad (eller der omforente mål nås med minst mulig kostnader).

Å lage kjøreregler for en slik praksis vil kreve både bred faglig og politisk medvirkning, og det må oppnås stor grad av konsensus om prinsippene.

Konklusjon/anbefaling

Finansiering er og vil være et kjernepunkt i å få ryddet opp. Finansieringsmodeller vil stå helt sentralt i å få kommet i gang. Finansieringsmodeller er igjen knyttet opp til ansvarsforholdene, både juridiske og moralsk. Det vil være svært vanskelig å få med involverte aktører før Staten tar noen prinsipielle standpunkter om både ansvarsforhold og finansieringsvilje. Disse to forholdene henger tett i sammen og kan ikke sees atskilt.

Forurenser betaler prinsippet er et grunnleggende prinsipp i norsk forurensningslovgivning, men i praksis vil det i svært mange sedimentoppryddingssaker vise seg at teori og praksis ofte er to forskjellige ting. I de tilfellene hvor det ikke er tvil om hvem som er ansvarlig, er forholdet klart rent juridisk. Men hvis kostnadene med å rydde opp er så høye at virksomheten vil gå konkurs, står en raskt ovenfor et dilemma som fort blir av politisk karakter. Det må da finnes løsninger som harmonerer med vanlige rettferdighetsoppfatninger og som oppfattes som rimelige. Utvalget mener at løsningen ligger i blandet finansiering etter lokale fordelingsnøkler, oftest med Staten som betydelig aktør og ”motor”. Hvis Staten ser sin oppgave i å få til en opprydning uten langvarig tautrekking med rettssaker mv, bør det legges opp til en ”forhandlingsløsning” hvor en i tillegg bringer de aktuelle aktørene inn på en slik måte at føler at de har vært med i prosessen og at ansvarsforhold og finansieringsløsninger harmonerer.

Det bør nedsettes et utvalg med en bred sammensetning, gjerne med utgangspunkt i Nasjonalt Råd, som får i oppgave å lage kjøreregler for å bestemme ansvars- og kostnadsdeling i sedimentoppryddingssaker. Utvalget må ha juridisk kompetanse og ha med representanter fra myndigheter, organisasjoner og virksomheter som blir berørt. En slik prosess vil sannsynlig ta tid og bør påbegynnes med det første for ikke å miste for mye tid i forhold til tiltaksprosessen. Nedenfor er noen problemstillinger til et slikt utvalg og innspill til deres mandat trukket opp.

Problemstillinger som skal belyses:

- Ansvarsforhold basert på forurensningshistorikk. Dette kan gjerne følge de 4 kategoriene som er beskrevet i dette dokumentet.

- Interesser som har fordel av og evt. kan betale eksplisitt for at oppryddingen gjennomføres.
- Ulik grad av betalingsevne i forhold til faktisk ansvar.
- Ansvar for følgene av utslipp som har vært lovlige.
- Statens ansvar for oppnåelse av Nasjonale mål og for allmennhetens interesser.

Arbeidet bør munne ut i kjøreregler og pragmatiske modeller for fordeling av ansvar og for finansiering. Dette kan med fordel belyses med ulike praktiske eksempler.

Argumenter for å få fram pragmatiske fordelingsnøkler:

- Siden det er mange ”like” forurensningssituasjoner, vil en ved å trekke opp noen hovedmodeller og gode eksempler unngå at det tas omkamp i hver enkelt sak med de enorme ressursene som da vil bli mobilisert til liten nytte.
- Det vil medføre en raskere og smidigere fremdrift.
- Saker vil ikke stoppe opp på grunn av at det er avvik mellom ansvar og betalingsevne.
- Ulike opprydningsmål, inklusive de nasjonale mål kan tilgodeses på linje med lokale mål i samme tiltakspakke ved statlig medvirkning.