



Prop. 81 S

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Håndtering av ubåten U-864

*Tilråding fra Fiskeri- og kystdepartementet av 5. mars 2010,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

Vraket av den tyske ubåten U-864 ble funnet utenfor Fedje i Hordaland i 2003. Vraket inneholder store mengder metallisk kvikksølv (anslagsvis 67 tonn).

I St. prp. nr. 67 (2008-2009) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2009 ble Stortinget informert om at regjeringen mener at vraket av U-864 bør heves. Videre ble det fremholdt at forurenset havbunn bør dekkes til med rene masser. Det ble også gjort rede for at det er nødvendig å gjennomføre en nærmere kvalitetssikring (KS2). I Prop. 1 S (2009-2010) for Fiskeri- og kystdepartementet ble det redegjort om at det gjennomføres en ekstern kvalitetssikring av prosjektet knyttet til hevingen av U-864, og at denne kvalitetssikringen vil danne grunnlaget for å legge saken frem for Stortinget for endelig godkjenning, herunder bevilgningsmessige konsekvenser. Basert på foreløpige anslag ble det foreslått bevilget 630 mill. kroner for å dekke kostnader i 2010 til forberedelse av hevingen av ubåten i 2011. Det ble opplyst at regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med saken på egnet måte. Stortinget sluttet seg til dette.

2 Bakgrunn

U-864 ble senket den 9. februar 1945 av den britiske ubåten HMS *Venturer* ca. to nautiske mil vest av øya Fedje i Hordaland. U-864 var på oppdrag som et ledd i etterforsyningsprogrammet "Operasjon Ceasar" der Tyskland tilførte Japan ulike råvarer under 2. verdenskrig. Om bord på U-864 var ulike tegninger, tekniske komponenter fra tysk våpenindustri og anslagsvis 67 tonn metallisk kvikksølv. Kvikksølvet ble lagret i beholdere i ubåtens kjøll, og det antas at det skulle benyttes i den japanske krigsindustrien. Anslaget på 67 tonn kvikksølv er gjort på bakgrunn av radiomeldinger fanget opp av britisk etterretning under krigen, men det er ikke funnet kargomanifest eller andre papirer som kan bekrefte opplysningene.

U-864 ble truffet av en torpedo som forårsaket omfattende skade. Ubåten ble splittet i to store vrakseksjoner og et stort antall vrakdelene er spredt rundt seksjonene. Under eksplosjonen ble kjøllens midtparti ødelagt, hvilket medførte utslipp av kvikksølv rundt vrakposisjonen.

Vrakdelene av U-864 ble lokalisert i 2003 av Sjøforsvarets fartøy KNM *Tyr*. Akterseksjonen ligger stabilt på ca. 145 meters dyp, mens forseksjonen er plassert ca. 30 meter unna i en 15 graders skråning på dybder rundt 160-165 meter. Vrakposisjonen er vurdert som geoteknisk usta-

bil, noe som medfører risiko for utglidning av bunn-sedimenter, spesielt rundt forseksjonen.

Kystverket satte i gang en kartlegging av vrakposisjonen i 2004, og det er gjennomført omfattende fysiske undersøkelser av posisjon og vrakdeler i 2005 og 2006. Det er gjennom målinger av bunn-sedimenter i 2005 og 2006 registrert til dels høye konsentrasjoner av kvikksølvforurensing rundt vraket. Det Norske Veritas har estimert en årlig utlekking av ca. 3 kg kvikksølv fra vrakposisjonen. Fisk og skalldyr er overvåket siden 2003 av Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES). Prøver tatt i 2005 har vist at kvikksølvverdiene generelt ligger under EUs grenseverdier, men det er funnet en moderat overskridelse av grenseverdien for tre av 25 prøver av lange og i en av 25 prøver av brunmat fra krabbe. I 2008 hadde tolv av 75 analyserte brosmer en kvikksølvkonsentrasjon over EUs grenseverdi, mens to av 23 prøver av brunmat fra krabbe hadde for høye verdier. I tillegg har Kystverket initiert et miljøovervåkingsprogram som vil inngå i det nasjonale programmet for langtidsovervåking. Mattilsynet har gitt kostholdsrad om at gravide og ammende bør unngå fisk og sjømat som er fanget i nærheten av vrakposisjonen. Det er også innført forbud mot fiske og ferdsel, samt dykking og ankring i en 500 meter radius av vrakposisjonen.

3 Tidligere utredninger og behandling av saken

På bakgrunn av anbefalinger fra Kystverket desember 2006, som bl.a. bygde på faglige vurderinger av Det Norske Veritas, besluttet regjeringen i februar 2007 at vraket og de forurensede sedimentene skulle dekkes til. Våren 2007 gjennomførte Stortinget åpne høringer, hvor det kom frem ny informasjon fra bergingsaktører om muligheter for å heve vraket. Regjeringen besluttet derfor at hevingsalternativet skulle utredes nærmere. I St.prp. nr. 69 (2006-2007) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2007 omtales saken nærmere. Det fremholdes blant annet:

«Kystverket har i sin rapport til Fiskeri- og kystdepartementet, overlevert i desember 2006, vurdert alternative metoder for å fjerne forurensingsfaren fra vraket. Rapporten vurderte alternativene tildekking av vrak og forurensede sediment, fjerning av kvikksølvlast mens vraket blir liggende, heving av vraket, og ingen iverksetting av tiltak. Kystverkets anbefaling om tildekking av vraket og sedimentene

rundt er basert både på fysiske undersøkelser av selve vraket og området rundt dette i 2005 og 2006, og vurderinger fra en rekke ulike fagmiljøer nasjonalt og internasjonalt. Dette lå også til grunn for Regjeringens konklusjon om å dekke til vraket.

Det har i ettertid kommet til ny informasjon, da blant annet nye aktører har meldt seg og lansert nye forslag til hevingsmetoder som de mener gjør det mulig å heve ubåten på en sikker måte. Regjeringen mener det bør gjøres nye vurderinger hvor dette eventuelt kan dokumenteres. De aktuelle aktørene leverte ikke mulighetsstudier på invitasjon fra Kystverket, og deres hevingsalternativer ble dermed ikke utredet. De nye forslagene og eventuelle andre forslag bør likevel gis samme mulighet til å bli vurdert og underlagt ekstern risikoanalyse. Dette er ikke å anse som kritikk av Kystverkets rapport.

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår å igangsette en bred prosess ledet av Kystverket for å innhente forslag til, og vurdere nærmere ulike metoder for, en mulig heving. Forslagene skal kvalitetssikres gjennom uavhengige vurderinger av risikoanalyser, foretatt av eksterne konsultantselskaper, som skal vurdere teknisk risiko, operasjonell risiko og miljørisiko.»

For å kunne vurdere grunnlaget for en mulig heving nærmere, gjennomførte Kystverket høsten 2007 en anbudskonkurranse om dette, med forbehold om regjeringens og Stortingets samtykke. Anbudskonkurransen ble gjennomført for at seriøse selskaper med erfaring fra bergingsoperasjoner skulle komme med konkrete tilbud på en heving, og slik at hevingsalternativet dermed kunne bli vurdert opp mot tildekkingsalternativet. Ut fra en vurdering av tilbudene inngikk Kystverket kontrakt om heving av U-864 med det nederlandske selskapet Mammoet Salvage.

Kystverkets anbefaling om tiltak ble overlevert 10. november 2008. Det Norske Veritas og advokatfirmaet Vogt & Wiik var her faglige rådgivere. I rapporten ble både hevings- og tildekkingsalternativet vurdert til sansynligvis å gi de ønskede miljøgevinster ved en vellykket operasjon. Tildekkingsalternativet ble vurdert til å være det minst risikofylte tiltaket, og Kystverket anbefalte derfor dette alternativet. Kystverket pekte i sin konklusjon på at de hadde lagt avgjørende vekt på miljørisikoen i sine vurderinger, men at også andre momenter kunne vektlegges før endelig beslutning ble truffet.

Den 29. januar 2009 meddelte regjeringen at den gikk inn for heving av U-864. Det ble samtidig

bestemt at det skulle gjennomføres en ekstern kvalitetssikring (KS2). Det ble lagt vekt på at hevingsalternativet var valgt ut fra en helhetsvurdering, der risiko og kystbefolkningens og fiskerieringens bekymring knyttet til en tildekkingsløsning var viktige elementer. Stortinget ble informert om denne avgjørelsen gjennom St.prp. nr. 67 (2008-2009) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2009. I Prop. 1 S for 2010 for Fiskeri- og kystdepartementet ble det basert på foreløpige anslag, foreslått en bevilgning på 630 mill. kroner for å dekke kostnader i 2010 til foreberedelse av den planlagte hevingen i 2011. Totalkostnaden var på dette tidspunkt anslått til om lag 1,5 mrd. kroner inkl. mva.

4 Innholdet i rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet og Finansdepartementet gjennomført en ekstern kvalitetssikring (KS2) av prosjektet for heving av U-864. Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) var ikke en del av oppdraget. Det vil si at det kun er det valgte alternativet for heving av U-864 som er kvalitetssikret i henhold til Finansdepartementets rammeavtale for ekstern kvalitetssikring.

KS2-rapporten er meget kritisk til det foreliggende hevingsprosjektet. Rapporten peker blant annet på at det er stor usikkerhet knyttet til vrakets tilstand, havbunnens fysiske egenskaper, mengde kvikksølv, miljømessige akseptkriterier og løsning for etterbehandling av havbunnen. Det pekes videre på at metode- og prosjektutviklingen har kommet meget kort i forhold til hva som er vanlig på dette stadium i et prosjekt.

Kontrakten om heving som er inngått med Mammoet Salvage vurderes som uklar på flere punkter. Risikofordelingen er uvanlig skjev i Kystverkets disfavør, og etaten som oppdragsgiver har begrenset styringsmulighet. Videre viser den eksterne kvalitetssikringen blant annet at kontrakten gir negative insitamenter for kostnadseffektiv gjennomføring.

I rapporten fremgår det at Mammoet Salvage fremstår som et lite selskap med en årlig omsetning på 14,5 mill. euro og med begrenset soliditet sett i forhold til prosjektets størrelse og den kontraktsmessige risiko selskapet påtar seg. Mammoet Salvage er 70 prosent eid av Mammoet Finance BV, som igjen er heleid av Mammoet Holding BV. Konsernet hadde i 2008 en samlet omsetning på

646 mill. euro. I kvalitetssikringsrapporten pekes det derfor på at kontrakten ikke inneholder en morsselskapsgaranti. I rapporten vises det også til at Mammoet Salvage har begrenset erfaring med deler av prosjektets operasjoner, og at håndteringen av vrak og innhold samt tildekking av havbunnen var planlagt satt ut til underleverandører.

De eksterne konsulentenes vurdering er at Kystverkets planlagte styringsmodell og organisasjon på prosjektnivå er underdimensjonert og ikke tilpasset oppgaven.

Rapporten vurderer at det ikke med tilfredsstillende sikkerhet kan konkluderes med om kostnadsnivået for prosjektet er realistisk. Konsulentenes anslag er at kostnadene vil komme på mellom 1,5 og 2,75 mrd. kroner inkl. mva. (1,2 og 2,2 mrd. kroner eks. mva.). Forventet kostnad er i størrelsesorden 2,1 mrd. kroner inkl. mva. (1,7 mrd. kroner eks. mva.). Dette er om lag 40 prosent høyere enn det som har vært Kystverkets anslag.

Ut fra det overstående konkluderes det i rapporten med at prosjektet ut fra de foreliggende planer ikke er tilstrekkelig forberedt, og at det foreligger meget høy risiko knyttet til arbeidsomfang, kontraktsforhold og styringsevne. Det er dermed tvil om prosjektet kan styres på en tilstrekkelig kontrollert måte, noe som er uheldig også i forhold til sikkerhet og miljø. Rapporten fraråder å gå videre med prosjektet med den foreliggende kontrakten. Konsulentenes anbefaling er at det gjennomføres et forprosjekt for heving av U-864, og at arbeidsomfanget i en gjennomføringsfase deles opp og fordeles på flere kontrakter. Dette vil i følge kvalitetssikrer kunne gi et bedre grunnlag for styring og kontrollert gjennomføring.

5 Den videre håndteringen av U-864

Målet med den videre oppfølging av U-864 er å redusere miljørisikoen knyttet til kvikksølvforurensningen. Uten å gå inn i enkelthetene i den eksterne kvalitetssikringen, er det ut fra en samlet vurdering grunnlag for å konkludere med at ytterligere utredning av den videre håndtering av U-864 bør gjennomføres før endelig beslutning tas.

Gitt prosjektets målsetning om å redusere miljørisikoen, er det regjeringens vurdering at det ikke vil være forsvarlig å gå videre med hevingsprosjektet slik det nå foreligger. Regjeringen kan derfor ikke anbefale at avtalen med Mammoet Salvage om heving av U-864 opprettholdes, og kontrakten må derfor termineres. I henhold til kontrakten står partene fritt til å terminere kon-

trakten dersom regjeringen og Stortinget ikke godkjenner avtalen.

Rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen anbefaler at det gjennomføres et forprosjekt for en hevingsoperasjon. Regjeringen vurderer det som viktig å få gjort nødvendige tiltak for å håndtere forurensningen fra U-864. Å utrede hevingsalternativet ytterligere bør derfor sees i sammenheng med andre mulige tiltak som kan gi en miljø- og risikomessig god løsning. Det er en risiko for at man selv etter en gjennomføring av et forprosjekt for heving av U-864 ikke vil ha et alternativ som tilfredsstillende samlede miljøhensyn, og er akseptabelt med tanke på styring, risiko og kostnader.

Regjeringen vil derfor igangsette en forstudie og deretter en KS1 som inneholder følgende fire alternativer: nullalternativet, tildekking, heving og et alternativ der heving og tildekking kombineres. Ved også å inkludere tildekking og et alternativ der heving og tildekking kombineres, øker sannsynligheten for at man står samlet sett igjen med tilfredsstillende alternativ for håndtering av kvikksølvforurensningen. Nullalternativet vil tjene som et referansealternativ som de andre konseptene kan sammenliknes med.

Forstudien vil bli gjenstand for ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1), før regjeringen konkluderer om hvilket alternativ som bør velges.

Den eksterne kvalitetssikringsrapporten vurderer at det er lite som tilsier at prosjektet er i tidsnød. Dette muliggjør tid til en KS1.

Når KS1 foreligger, vil regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er i 2010 bevilget 630 mill. kroner til arbeidet med hevingen av U-864. En gjennomføring av en forstudie og KS1 vil medføre at arbeidet med å fjerne forurensningsfaren fra ubåtvraket vil bli forsinket. I 2010 vil det derfor kun være behov for å dekke utgifter til en forstudie og en ny ekstern kvalitetssikring. Det forslås derfor at bevilgningen på kap. 1062 post 21 i 2010 nedsettes med 620 mill. kroner og at inntil 10 mill. kroner kan benyttes for å dekke utgifter til en forstudie og KS1.

Fiskeri- og kystdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om håndtering av ubåten U-864.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om håndtering av ubåten U-864 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til vedtak om håndteringen av ubåten U-864

I
I statsbudsjettet for 2010 gjøres følgende endringer:
Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
1062		Kystverket:	
	21	Spesielle driftsutgifter, nedsettes med fra kr 740 700 000 kroner til kr 120 700 000	620 000 000