

Myndighetenes behov for et vurderingssystem for vannkvalitet og bruksformer for vann:

Av Oddvar Lindholm

Oddvar Lindholm er siv.ing. NTH 1968 og avdelingsjef i Statens forurensningstilsyn.

*Innlegg holdt i Norsk Vannforening
29. januar 1981.*

INNLEDNING

Forurensningsmyndighetene har for industrielle og kommunale utslipp stort sett brukt enkeltvedtak med spesifiserte krav til utslippene. Disse kravene har vært basert på faglige skjønn for hva en ønsker av vannkvalitet i resipienten og for hvilke utslippsmengder det er rimelig å tillate. Dette konsesjonssystemet er basert på vannvernloven.

Enkelte andre land har i stor grad benyttet vannkvalitetsnormer og standarder i sin forurensningspolitikk. De fleste av disse landene har også utslippsstandarder, slik at det ofte er tale om både utslippsstandarder og miljøstandarder. Miljøstandarder som er rettslig bindende er foreløpig ikke benyttet i Norge.

I stortingsmelding 44 (1975—76) sier Miljøverndepartementet (MD) at en tar sikte på mer omfattende bruk av veiledende miljøstandarder som grunnlag for rensekraft og tiltak.

Departementet sier samme sted at de mener det inntil videre ikke vil være hensiktsmessig med juridisk bindende miljøstandarder. Det er nødvendig med stor fleksibilitet i bruken av standarder. Dette skyldes blant annet vanskeligheten ved å uttrykke den komplekse virkelige

situasjon i en bestemt vannforekomst med en generell gjeldende tallverdi for konsentrasjonen av ulike variable. MD har i et brev til Statens forurensningstilsyn (SFT), uttalt at overskridelse av en miljøkvalitetsnorm ikke behøver å medføre automatisk virkende plikter, men kan også utløse kompetanse hos forurensningsmyndigheten til å kreve planer og utredninger igangsatt eller tiltak utført. MD uttaler samme sted at SFT bør ha hovedansvaret for de konkrete utformingene av miljøkvalitetsnormene. MD skiller forøvrig mellom miljøkvalitetsstandard til bruk i vurderinger av resipienttilstanden og til vurderinger om tiltak er nødvendig, og miljøkvalitetsnorm som kan benyttes som et ønsket minstemål for miljøkvalitet.

Miljøvernmyndighetene ser en spesiell fare ved innføring av miljøkvalitetsstandarder. Dette er et press fra forurenserne om å kunne «fylle opp» konsentrasjonsgrensene til de generelle nivåene som blir angitt. Dette kan vanskeliggjøre arbeidet med å kreve de tiltak en ser er nødvendige. For å unngå slike misforståelser kan et hovedutgangspunkt være at ingen vannforekomst skal bli mer forurenset enn det den er i dagens situasjon. En annen misforståelse som standarder kan medføre, er at en *må* sette inn tiltak som bringer forurensningene helt ned til standarden. Det kan tenkes tilfeller der

samfunnet totalt sett ikke er tjent med dette i første omgang.

Målet med miljøstandarder er å sikre en ønsket miljøkvalitet, samt å bidra til at unødvendig strenge rensekrev ikke stilles.

Grenseverdier for særlig helsefarlige og miljøfiendtlige stoffer er det spesielt viktig å få fastlagt.

FORHOLDET TIL FORSLAG OM NY FORURENSNINGSLOV

I Odelstingsproposisjonen (Ot.prp.) nr. 11 (1979—80) kan flere paragrafer i forslaget til ny lov relateres til behovet for vannkvalitetsstandarder og normer.

«§ 9 (forskrifter om forurensning)

«Forurensningsmyndighetene kan gi forskrifter om:

1. grenseverdier for hvilke forurensninger som skal være tillatt eller at forurensning helt eller til bestemte tider skal være forbudt.
2. grenseverdier for forekomster av visse stoffer, støy, rystelser, lys og annen stråling i miljøet, og hva som skal gjøres dersom grenseverdiene overskrides.

Forskriftene etter nummer 1—3 kan fastsette at de helt eller delvis og på nærmere vilkår skal gjelde i stedet for tillatelse etter § 12. Hvis det etter forskriftene er nødvendig å søke om tillatelse, gjelder bestemmelsene i kap. 3.

Forurensningsmyndighetene kan i det enkelte tilfelle gjøre unntak fra forskrift som tillater forurensning dersom vilkårene nevnt i § 19 første ledd foreligger eller dersom forskriften selv gir adgang til det.

Forskrifter etter denne paragraf kan begrenses til bestemte geografiske områder.»

Kommentarene fra MD:

Paragraf 9 tar først og fremst sikte på materielle forskrifter om forurensning. Annet ledd kan likevel nyttes til å fastsette formelle bestemmelser, jfr. nedenfor. Adgangen til å gi forskrifter om saksbehandlingen ved særskilte tillatelser er regulert i § 13. Bestemmelser om organisatoriske spørsmål, delegasjonsvedtak m.v. gis i tilfelle med hjemmel i reglene i kapittel 11.

Første ledd gir hjemmelen for forskrifter. Nummer 1 gir hjemmel for utslippstandarder (emisjonsnormer), også totalforbud mot visse utslipp. Nummer 2 hjemler miljøstandarder (immisjonsnormer). Bestemmelsene tar sikte på bindende miljønormer. Veiledende standarder kan fastsettes uten særskilt hjemmet.»

§ 9 punkt 2 gir dermed juridisk hjemmel til å fastsette miljøkvalitetsnormer og hva som skal gjøres dersom de overskrides.

I Ot. prp. 11 kan en forøvrig lese følgende:

«I fremtiden kan det bli aktuelt også med andre typer forskrifter, f.eks. at forurensninger av et bestemt slag og som ikke fører til overskridelse av bestemte miljøkvalitetsnormer, skal være lovlig uten særskilt tillatelse, men at det både for nye og eldre virksomheter utløses en søknadsplikt dersom miljøkvalitetsnormen overskrides. Dette er aktuelt for veianlegg m.v., jfr. avsnitt 5.2.1.

Forskrifter byr på administrative lettelser både for forurensningsmyndighetene og dem forskriftene retter seg mot. Forurensningsmyndighetene slipper en tid og arbeidskrevende konsesjonsbehandling av hver enkelt sak. Fordelene er særlig store dersom det dreier seg om ensartede utslipp fra mange forskjellige kilder.»

I § 12 står følgende avsnitt:

«Forurensnings spørsmål skal i første rekke søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner».

Vannkvalitetsnormer vil være til stor hjelp i oversiktsplanleggingen. Da vannbruksplanlegging ventelig vil bli en del av fylkesplaner og kommunale planer, vil behovet for et verktøy som «Vurderings-system for vannkvalitet og bruksformer» være av stor betydning.

I § 49 pålegges forurensningsmyndigheten å *føre tilsyn* med den alminnelige forurensningssituasjon og å *informere* om arbeidet for å motvirke forurensninger.

§ 49 (forurensningsmyndighetens oppgaver)

«Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kilder. Forurensningsmyndigheten skal også føre tilsyn med håndteringen av avfall.

Forurensningsmyndigheten skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å motvirke forurensninger og avfallsproblemer og se til at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt.»

Vannkvalitetsnormer vil være et nyttig verktøy for både tilsynsoppgaven og informasjonsoppgaven.

MYNDIGHETENES BEHOV FOR VANNKVALITETSSTANDARDE

Primærbehovet for myndighetene med hensyn til vannkvalitetsstandarde kan listes opp i følgende punkter:

A) Mål i vannressursforvaltningen må konkretiseres.

— Prioritering av innsats i ulike vannforekomster i dagens situasjon.

Øket behov for mest mulig effektive miljøinvesteringer (2. generasjonstil-

tak) gir behov for omfattende analyser av mål og konsekvenser av ulike tiltak. Vannkvalitetsnormer er et viktig verktøy her.

— Utarbeidelse av langtidsplaner (LTP) for total-behov for tiltak og tilhørende ressursinnsats, samt fordeling og prioritering mellom vannforekomstene.

I LTP-arbeidet er det nødvendig med målsetningsanalyser og konsekvensanalyser. Bruk av kvalitetsstandarde blir viktig i den forbindelse.

B) Normene kan bidra til å gi større enhetlighet (konsistens) i de konkrete avgjørelser.

— Unødvendig strenge krav vil kunne unngås i større grad.

— Større likhet i behandlingen av de forskjellige sakene vil kunne oppnås.

C) Rapportering av overvåkingsresultater og av tilstandsbeskrivelser på en oversiktlig og enhetlig måte er nødvendig.

— Ved en hensiktsmessig rapporteringsform vil tilstandsbeskrivelser kunne presenteres slik at de får stor betydning pedagogisk og for opinionsdannelse. En har ulike målgrupper som sentrale og lokale politikere, myndigheter, fagfolk, forskere m.fl.

D) Det er behov for et enkelt verktøy til å bedømme tilstanden i miljøet for sentrale og lokale myndigheter.

— Bedømming av tilstanden i vannforekomstene og vurdering av eventuelle behov for tiltak kan utføres sikrere og raskere ved et godt vurderingsssystem for vannkvalitet.

— Det er også behov for et slikt verktøy ved utarbeidelsen av vannbruksplaner.