

Miljømål for vannforekomstene - hva nå ?

Av Jon Lasse Bratli

Jon Lasse Bratli er forskningsleder ved Norsk institutt for vannforskning

Prosjektet "Miljømål for vannforekomstene" har det vært arbeidet med på planleggingsstadiet i SFT, DN og MD i en del år allerede, og går i korthet ut på at kommunene i mye større grad enn før skal gis handlerom for selv å velge mål for miljøkvalitet, samt hvilke miljøforbedrende tiltak som skal settes inn i forhold til vassdrag og kystområder.

Historie /bakgrunn

Hva er så foranledningen til denne omlaggingen fra miljømyndighetenes side ?

Prosjektet startet i 1989/90 med brev fra MD der SFT ble bedt om å starte opp arbeidet. Prosjektet het da for øvrig "Nasjonale mål for vannresipientene" og skulle være et styringsverktøy for miljømyndighetene for å få en klarere resipientorientering for tiltakene som ble gjennomført innen forurensningsområdet. Siktemålet var særlig en mer effektiv og differensiert bruk av tilskuddsmidlene innen avløpssektoren, som på den tiden utgjorde nærmere en halv milliard kroner årlig, dvs. omtrent 25% av hele MDs bevilgning over stats-

budsjettet. NIVA fikk tidlig henvendelse om utredninger knytta til prosjektet, og det ble gjennomført et forprosjekt.

Arbeidet kom imidlertid noe i skyggen av et annet stort utredningsarbeid som pågikk på samme tid og som bandt opp ressurser og kompetanse i MD/SFT/NIVA, nemlig Nordsjøplanen. Da dette arbeidet var ferdig fra SFT/NIVAs side høsten 1991, ble "Nasjonale mål" -prosjektet tatt fram igjen. Kjernen i prosjektet hadde fra starten av vært at staten skulle sette opp konkrete mål for vannforekomstene og dirigere tilskuddsmidlene etter der de trengtes mest, dvs. der det var størst avstand mellom tilstand og målsetting. Det lokale bidraget til miljømålfastsettingen var i denne perioden vurdert som underordnet, og man tenkte seg nærmest en videreføring av Nordsjøplanen, men for hele landet, og for alle forurensningstyper, ikke bare for overgjødsling.

I 1992/93 skjedde det imidlertid en del ting som gjorde at prosjektet fikk en dreining, for ikke å si en fullstendig vending. Dette kan oppsummeres i noen få punkter:

- Kloakkrensing i Arendal
- FN konferansene i Dublin og Rio, delegering av oppgaver
- Mål og rammestyring
- MIK-reformen

MD/SFT hadde fått en del motbør mot enkelte deler av Nordsjøplanen. Ordføreren i Arendal gikk ut, delvis med marin forskningsstasjon i Flødevigen i ryggen, og påsto at det ikke var nødvendig å rense kloakken fra byen. Arbeidsmålene for vannkvalitet som ble fastsatt i Nordsjøplanen var diskutert med fylkesmennene, men ikke lenger ned i systemet, dvs. ikke med kommunene. Dette ble delvis begrunnet med at en hadde en internasjonalt forpliktende avtale som satte ambisjonsnivået. Planprosessen var dessuten under et meget sterkt tidspress. Arendal-episoden våren 1992 varslet imidlertid at hvis en skulle gå videre med miljømålfastsetting og tiltaksgjennomføring i prosjektet "Nasjonale mål", så måtte det bli med en viss lokal medvirkning.

Et annet forhold som gjorde seg gjeldene var at FN-konferansene i Dublin og i Rio (Agenda 21) bl.a. konkluderte med at miljøforvaltning generelt, og vannforvaltning spesielt, burde utføres på et lavest formålstjenlig nivå. I sammenheng med dette ble mange oppgaver delegert nedover i systemet. MD skulle i større grad spille en sekretariatsrolle for statsråden. En del rene forvaltningsoppgaver samt styring av fagprosjekter ble bl.a. i stor grad overført til direktoratene. Direktoratene delegerte i sin tur endel oppgaver til fylkesmennene, bl.a. en del konsesjonssaker.

"Mål- og rammestyring" ble på den-

ne tida et stadig viktigere begrep. MD skulle mål- og rammestyre direktoratene (DN og SFT), direktoratene hadde nylig fått instuksjonsmyndighet over fylkesmennene og skulle følgelig mål- og rammestyre disse. Dette medførte mer frihet (under ansvar) nedover i forvaltningssystemene, og dette begynte å prege tankegangen gjennom hele systemet fra MD og ned til fylkesmennene.

Hva skulle man imidlertid gjøre med kommunene? Det var ansatt svært mange nye miljøarbeidere, i løpet av noen få år over 400 personer, dvs. omtrent like mange miljøarbeidere som i MD og SFT til sammen. Og hva hadde kommunen å stille med på vannforurensningsområdet? Svært lite. Å gi utslippstillatelse til enkeltanlegg i spredt bebyggelse var en av de få forvaltningsoppgavene, noe som for øvrig hadde vist seg å ikke være særlig vellykket. De fleste ordførere hadde nemlig forlenget oppdaget at å gi pålegg til sine sambygdinger om å installere minirenseanlegg til 60-70 000 pr. husstand, var omtrent det samme som å begå politisk selvmord.

Løsningen ble å gi "Nasjonale mål" til kommunene. La kommunene forvalte vassdragene og kystområdene. Prosjektet ble siden omdøpt til "Miljømål for vannforkomstene".

I løpet av høsten 1993 fikk NIVA i oppdrag å utarbeide veiledningsmateriale til kommunene slik at de skulle kunne klare denne jobben.

Det ble bestemt at som grunnlag for videre miljøtiltak burde kommunene gjennomføre en såkalt tiltaksanalyse, som er en sektorovergripende nytte/

kostnadsanalyse der en velger ut hvilke tiltak og hvor mange tiltak som burde gjennomføres, altså hvor langt man burde gå i retning av miljøforbedring.

NIVA gjorde det tidlig klart at dette var relativt vanskelige arbeidsoppgaver, og at kommunen antakelig måtte knytte til seg vannfaglig ekspertise i prosessen, selvfølgelig avhengig av kommunenes egen ekspertise. Utkast til veiledere ble levert SFT i november 1994. Siden da har SFT og DN blitt samstemte om retningslinjer og normer i arbeidet. Normer (kriterier) angående forhold utenom ren vannkvalitet er utarbeidet, dvs. biologisk mangfold, tilgjengelighet og tilrettelegging. Dette har delvis vært upløyd mark, så det har måttet ta noe tid.

Hvilke positive forhold kan den nye forvaltningsmodellen bringe med seg?

Etter et relativt langt historisk tilbakeblikk, er det på tide å se på hva prosjektet i dag innebærer, og hva positivt det kan bringe med seg. Dette gjelder etter min mening følgende forhold:

- Lokalt problem-lokalt ansvar
- Resipientorientering
- Sektorovergripende tiltak
- Økt fokus på lokale vannforekomster
- Innspill til kommuneplanens arealdel

Enkelte hevder at det er vanskelig å få miljø saker opp på agendaen i kommunene. Mye av grunnen til dette tror jeg har vært at kommunene i alt for lang tid har måttet finne seg i pålegg om rensekrav og andre tiltak fra statlig hold, og

derfor er blitt passivisert. Hvis kommunene får større ansvar vil nok miljø sakene komme klarere fram i folks og politikeres bevissthet. Hvis ordføreren kan stilles til ansvar hvis algeoppblomstringer eller bakterier ødelegger drikke- eller badevannet, så kan dette faktisk bli en like "heit" kommunal sak som dagens debatt om sykehjemsplasser. I dag kan jo ordføreren bare skyldes på landbruket eller på at fylkesmannen ikke stiller strenge nok krav. De som føler problemene på kroppen vil da kunne være de som avgjør løsningen på problemene.

Miljømålene som skal utarbeides er direkte knyttet til vannforekomstene og ikke primært til tiltak, dvs. de er resipientorienterte. Det er gått 12 år siden stortingsmelding 51 kom om lokaltilpasset (resipientorientert) løsning av forurensningsproblemene, og der "resipientens tåleevne" skulle være det som styrte tiltaksgjennomføringen. Målene er også konkrete og knyttet til miljøkvalitetskriteriene. De er operative og etterprøvbare. Dette er et langt skritt videre fra tidligere uforpliktende mål om "vassdrag i økologisk likevekt" og "det skal tas hensyn til økologisk og økonomisk utvikling" osv.

Videre bør tiltak ses i en sektorovergripende sammenheng. Teknisk sjef og landbrukssjef i kommunen har faktisk en del felles ting å snakke sammen om, selv om de kanskje tidligere ikke har hatt så mye med hverandre å gjøre. Et av resultatene kan bli at langt mer kostnadseffektive tiltak innen en sektor, f.eks. innen landbruket, blir gjennomført før dyre og marginale tiltak på en

annen sektor, f.eks. innen kommunal sektor.

Vannressursforvaltningen har tidligere i stor grad vært fokusert på de store vassdragene av "nasjonal" eller regional betydning. Mange verdifulle mindre og lokale vannforekomster som ofte ligger tettstedsnært, har ikke hatt prioritet. Dette er imidlertid det nære rekreasjonsområdet til de fleste av oss. Det er her vi tar kveldsturen, og det er her ungene leker. Unger er tross alt avhengige av vannforekomster i gang- og sykkelavstand. Prosjektet vil ganske sikkert oppgradere statusen for disse vannforekomstene.

Miljømålarbeidet kan dessuten gi innspill innen kommunens arealplan til hvor man bør legge nye boligfelt, industrietablering etc., eller snarere hvor man ikke bør legge dem. Nye forurensende næringsetableringer innenfor nedbørfeltet til en spesielt sårbar resipient i kommunen kan dermed kanskje unngås.

Forutsetninger for å få til en god kommunal forvaltning av vannressursene

NIVA har gjennom flere prosjekter gjennomført tiltaksanalyser på regionalt og særlig lokalt nivå. Det er imidlertid en rekke forhold som gjør at planene ikke har vært like lette å gjennomføre som ønskelig, og som vil bli viktig for at en kommunal forvaltning skal lykkes. Dette kan oppsummeres i følgende punkter:

- Tid, modning
- Politikermedvirkning
- Desentraliserte virkemidler

- Oppstrøms/nedstrømsproblematikk, lokalt/regionalt/nasjonalt perspektiv
- Opplæring/kompetanseheving
- Tilskuddsmidler, "gulrøtter"

Kommunene har som før nevnt vært vant til at påleggene ang. rens tiltak og annet har kommet ovenfra, dvs. direktorat og fylkesmenn. Kommunene har i mindre grad vært vant til å ta ansvar for sine egne vannforekomster. Å få en aktiv tilnærming fra kommunenes side kommer til å ta en viss modningstid.

I mange av tiltaksanalysene eller vassdragsplanene som NIVA har utført, har for øvrig tidsaspektet vært en kritisk faktor. Ofte har knapp tid gjort det umulig å inkorporere politikere i planarbeidet. Det har altfor ofte blitt "ballspill" mellom administrasjon i kommunene og konsulent. Når planen er ferdig og konsulenten trekker seg ut, får politikerne den "ferdige" planen, men føler ikke at dette er "deres" plan, og føler seg derfor ikke forpliktet til å gjennomføre den. Politikerne bør derfor inn fra første stund i planleggingen.

Ofte når planen er ferdig og en oppsummerer hva de enkelte sektorer skal gjennomføre av tiltak, er det bare deler av planen som kan gjennomføres med de virkemidler som kommunene rår over. Særlig er det vanskelig å få fullstendig oversikt over landbruket. Dette er en sektor som i mange planer har stått for langt over halvparten av forurensetilførslene. At virkemidlene i stor grad er statlige og ikke differensierbare, oppleves derfor som en meget stor frustrasjon. Det er greit å lage planer som synliggjør dette misforholdet på

virkemiddelsiden, men vi må komme videre.

Det som kanskje er det største ankepunktet mot kommunal forvaltning av vannressursene er at svært mange vannforekomster deles mellom flere kommuner, og en del også av flere fylker. Dette er et problem som fylkesmenne-
ne allerede i dag strir med, og som er hovedgrunnen til at en del andre land har regionale forvaltningsnivå som er nedbørfeltrelaterede. For de mindre vannforekomstene som strekker seg over to eller tre kommuner kan nok dette la seg løse ved samarbeid og en viss styring/koordinering av fylkesmannen eller fylkeskommunen. Det er når vassdragene blir så store at de går over flere titalls kommuner og flere fylker, slik som for Glomma, Drammensvassdraget, Numedalslågen osv. at det virkelig vil oppstå problemer. Kan en virkelig forvente at så mange kommuner kan enes om miljømål, når målsettinger og tiltak i oppstrømskommuner påvirker et titalls nedstrømskommuner? Det er vanskelig å svare på dette spørsmålet, men staten kan ihvertfall ikke ta styringen fullstendig for disse store vassdragene. Da vil kommunene lett bare lene seg tilbake i stolen igjen. Klarere rammer for myndighetenes deltakelse bør her bli fastlagt. Jeg tror personlig at fylkesmyndighetene må få en sterk rolle her. Egentlig er det fylkeskommunen som er samordnende planmyndighet, men fylkesplanleggingen har hatt begrenset gjennomslag i kommunene, og de fleste fylkeskommuner mangler dessuten vannfaglig ekspertise. Hos fylkesmannen finner en kompetansen, og det

er nok denne etaten som bør få koordineringsrollen.

Som tidligere nevnt vil det i alle fall på kort sikt være nødvendig med en viss vannfaglig kompetanse for gjennomføring av miljømålfastsettingen som jo er bygd på en tiltaksanalyse. Under forutsetning av at kommunene selv ikke besitter en slik kompetanse må den hentes inn utenfra. Det vil imidlertid også være behov for en opplæring av kommunene, og jeg ser ikke bort fra at lanseringen av miljømålprosjektet i kommunene må støttes med noe kurs/seminar-virksomhet.

Videre tror jeg det er helt nødvendig med et økonomisk incitament for å få igang prosessen. Kommunene har tidligere vært vant til å få tilskuddsmidler innen avløpssektoren. Det er med en viss bekymring en ser at MDs kloakkpott har skrumpet så kraftig inn de siste årene. Siden det er såpass komplisert utredningsarbeide som skal gjennomføres, og som delvis krever vannfaglig ekspertise som mange kommuner i dag ikke har, så tror jeg det her bør være tale om både plantilskudd og tilskudd til konkrete tiltak.

Til slutt, jeg er rimelig overbevist om at det er riktig å la kommunene få ta større del i forvaltningen av våre vassdrag i framtida, samtidig som sentrale myndigheter tilrettelegger prosessen. I tillegg er det kanskje slik at prosessen som sådan, med bevisstgjøring og deltakelse av politikere og kommunenes innbyggere, i hvert fall på kort sikt, er like viktig som de konkrete tiltakene som blir gjennomført.