

"Miljømål for vannforekomstene" og EUs rammedirektiv for vann Kan disse kombineres ?

Av Jon Lasse Bratli

Jon Lasse Bratli er forsker ved Norsk institutt for vannforskning

Innlegg på seminar 26. april 1999

Det har de siste årene vært arbeidet med en rekke nye "prosjekter" som vil trekke opp nye rammer for hvordan våre vannressurser vil bli forvaltet framover. De viktigste er:

1. "Miljømål for vannforekomstene" i kommunene
2. Nytt rammedirektiv fra EU på vannområdet
3. Oppfølging av Lokal Agenda 21 (LA 21)
4. Ny vassdragslov (vannressurslov)

For å ta det siste først. Vassdragslovutvalget leverte sin innstilling (NOU) til Olje- og energidepartementet (tidligere Nærings- og energidep.) i 1994. Odelstingsproposisjonen ble oversendt Stortinget våren 1999. Kort beskrevet kan en si at betydningen av denne loven vil være stor. Her vil vi få en lov med sterke miljøaspekter og der almenhetens interesser ivaretas på en helt annen måte enn i dagens lov, som ble laget for å løse problemer på begynnelsen av vårt århundre. Miljømålprosjektet kan ses på som en operasjonali-

sering av LA21 arbeidet i kommunene på vannområdet, og LA21 behandles heller ikke videre i denne artikkelen. Jeg vil særlig se på de to første "prosjektene", og om de lar seg kombinere.

Miljømålprosjektet

Dette prosjektet startet rundt 1990 som "Nasjonale mål for vannforekomstene" og var tenkt som en fortsettelse av Nordsjøplanen med statlig fastsettelse av miljømål for hele landet og for alle forurensningsvirkninger. En av begrunnelsene var Miljøverndepartementets ønske om i større grad å differensiere bruken av kloakktilskuddene, som samlet nådde 500 mill. kr. pr. år på det meste. Etter konferansen i Rio i 1992, der LA 21 ble "født", tok imidlertid prosjektet en annen vending, se Bratli 1997. Nå skulle kommunene i mye større grad selv ta ansvar for sine vannforekomster. I 1993-94 var NIVA sterkt med i utformingen av veiledere for kommunene. Veilederne ble presentert for kommunene først i 1998 (bl.a. Bratli og medarb. 1995), og innebærer metodemessig en videreføring av NIVAs

og senere SFTs lokaltilpassede tiltaksplaner/vannbruksplaner som startet med Lenavassdraget på Toten i 1977. Det er laget egne miljøkvalitetsnormer på bakgrunn av miljøkvalitetskriteriene, der kommunene selv kan velge ambisjonsnivå for ønsket miljøkvalitet.

EUs nye rammedirektiv

Rammedirektivet på vannområdet ble høsten 1998 sendt som forslag fra EU-kommisjonen til behandling i EU-parlamentet. Etter å ha blitt behandlet i parlamentet er det nylig nådd en såkalt "common position" blant ministerne i Rådet (EU 1999). Et par punkter er imidlertid uavklart og man regner med at direktivet blir vedtatt i løpet av 1999.

Direktivet gjelder for ferskvann, grunnvann, brakkvann og kystområder.

Overordnede mål

De overordnede målene med rammedirektivet er

- å hindre videre ferverring, beskytte og forbedre miljøkvaliteten i vann
- "bærekraftig" vannbruk, langtidsperspektiv
- å minske effekter av flom og tørke

Hensikt

Hensikten med rammedirektivet er å

- etablere en effektiv og samordnet vannpolitikk
- integrert vannforvaltning, kvantitet-kvalitet
- samle alle krav til vannforvaltning i ett system, Rammedirektiv
- koordinere mål og tiltak

Viktige elementer

De viktigste elementer (artiklene) er oppsummert under.

Nedbørfeltvis forvaltning (art. 3)

- bestemme nedbørfeltdistrikt
- bestemme myndighet

Etablere miljømål for vannforekomsten (art.4)

- god økologisk og kjemisk vannstatus

Karakterisering av nedbørfeltet (art. 5)

- status og menneskelig påvirkning
- økonomisk analyse av dagens vannbruk

Opprette register over vernede områder (art 5a)

Drikkevann (art. 8)

- identifisere og overvåke

Overvåking av vannstatus (art. 10)

- overflatevann: kjemi og økologi
- grunnvann: kjemi og kvantitet
- verna områder: egne program

Full betaling for vannbruk (art. 12)

- samfunnsøkonomisk kostnadsdekning for vannuttak og påvirkning

Kombinert tilnærming (art. 12a)

- "Best Available Technology" (BAT) og "Best Environmental Practice" (BEP), men miljømål kan sette strengere krav

Tiltaksprogrammer (art. 13)

- alle tiltak for å oppfylle "god status" gjennomføres innen 13 år, revideres hvert 6. år

Nedbørfeltvise forvaltningsplaner (art. 16)

- beskrives i vedl. VII, inkl. mål, tiltaksprogram, virkemidler og gjennomføring

Sentralt i direktivet står mål for vannkvalitet, "god kjemisk og økologisk status", som skal være styrende for hvilke forurensningsbegrensende tiltak som

skal gjennomføres og hvor langt en skal gå i å gjennomføre tiltak i de forskjellige vannforekomster. "God kjemisk og økologisk satatus" faller godt sammen med grunnlaget for det kriteriesystemet som NIVA nettopp har revidert for SFT (Miljøkvalitetskriterier for ferskvann og saltvann). En kan med dette si at EU i stor grad forlater Best Available Technology (BAT) og like rensekraft som prinsipp, og at det er resipientkapasitet og miljøkvalitetsmål som blir styrende for tiltaksgjennomføringen. Riktignok skal BAT og BEP fortsatt gjelde, men hvis miljømålene medfører strengere krav er det de som skal gjelde. Hvordan man kommer videre i tiltaksgjennomføringen hvis man allerede har

gjennomført BAT og BEP sier ikke direktivet noe om. I alle tilfelle, dette innbærer et gjennombrudd for den differensierte (resipientorienterte) og nedbørfeltrelaterede forvaltningen av vassdrag innen EU.

Likheter og forskjeller

Utifra det ovennevnte er det et godt sammenfall i tilnærming mellom miljømålprosjektet og rammedirektivet. Begge "prosjektene" fokuserer på vannkvalitetsmål (differensiert forvaltning), sektorovergripende tiltaksplaner og nedbørfeltet som enhet. Tabell 1 oppsummerer de viktigste likheter og forskjeller i tilnærming mellom prosjektene.

Tabell 1. Likhet og forskjeller i tilnærming mellom kommunenes miljømålprosjekt og EUs rammedirektiv på vannområdet.

<i>Elementer</i>	<i>Miljømålprosjektet EUs rammedirektiv</i>	
Nedbørfelt som analyseenhet	JA	JA
Sektorovergripende	JA	JA
Vannkvalitetsmål	JA	JA + BAT
Tiltaksanalyse/-program	JA	JA
Kosnadseffektivitet som utvalgsriterie	JA	Delvis
Egen forvaltningsplan	Delvis, inn i kommuneplanen	JA
Integrert kvalitet-kvantitet	I liten grad	JA
Nedbørfelt organisering	Samarbeid mellom kommuner FK/FMVA ¹⁾ ?	Egen organisering FK/FMVA ¹⁾ ?
Juridisk bindende	NEI, anbefaling	JA, direktiv

¹⁾ FK = Fylkeskommunen, FMVA = Fylkesmannens miljøvernavdeling

Rammedirektivet legger nok i utgangspunktet en hovedvekt på forurensninger, altså vannkvalitet. Med den sterke fokusen på nedbørfeltet som enhet åpner det imidlertid for en god integrasjon mellom vannkvalitets og vannkvanitetsmessige aspekter. Dette er selvfølgelig det eneste fornuftige, da begrensninger i vannføring i stor grad vil styre vannkvaliteten gjennom begrensninger i fortynningsvolum. I miljømålprosjektet er dette bare delvis ivarettatt, noe som langt på vei Norges fragmenterte lov og forvaltningsstruktur må ta skylden for.

Det er på det organisasjonsmessige plan de største forskjellene trer fram. Rammedirektivet ønsker seg et eget administrativt nivå på nedbørfeltplan, f.eks. innføring av vassdragsforbund, noe som nylig er behandlet i to svenske offentlige utredninger (SOU 1997:99 og 1997:155). Miljømålprosjektet "satser" på kommunene som administrativ enhet. Som vi alle vet faller nedbørfeltgrenser og kommunegrenser svært dårlig sammen. Utfordringen vil ligge i at kommunene samordner planarbeidet. Spørsmålet er om de klarer dette på egen hånd.

Vi har i denne sammenheng sett tendenser til manglende samordning. NIVA har bl. a. vært med på å lage tiltaksplan for halve Steinsfjorden, noe de fleste er enige om er en dårlig løsning. Her kan fylkeskommunen og/eller fylkesmannen vise seg å spille en sentral rolle. Gode eksempler på dette har vi sett i Folloregionen med Akershus fylkeskommune som koordinator (Bratli og medarb. 1999). Det er viktig

at en tar vare på det lokale engasjement og ansvar, samtidig som samordning over administrative grenser sikres.

Virkemidler

Staten har i det siste vært mer forsiktig med bruken av virkemidler. Vi ser at de økonomiske virkemidlene fases ut (kloakkmidlene og Aksjon vannmiljø). Når de juridiske virkemidler også holdes tilbake (f.eks. kom ikke miljøkvalitetsnormene i forskrifts form) så mister vi dessverre mye av framdriften. At dette skjer i en tid hvor miljøopinionen nærmest er fraværende, gjør ikke saken bedre. Håpet ligger i at sektormyndighetene og kommunene raskt finner sin rolle som "ballfører", og at miljøvernmyndighetenes tidligere så synlige pådriverrolle delvis føres videre av frivillige organisasjoner sentralt og i lokalmiljøet.

Litteratur

- Bratli, J. L., E. Hauan, D. S. Rosland, A. A. Sandnes & L. Størseth. 1995. Miljømål for vannforekomstene, hovedveileder (miljømålfastsetting og tiltaksanalyse). SFT-veileder nr. 95:05. 55 s. ISBN-nr. 82-7655-261-7.
- Bratli, J. L. 1997. Miljømål for vannforekomstene - hva nå ? VANN 1997:2, s 195-199.
- Bratli, J. L., P. I. Våje & A. Skiple. 1999. Tiltaksanalyse for Gjersjøen. Rapport fra Follorådet – Akershus fylkeskommune. NIVA 3957-98. 52 s. ISBN 82-577-3550-7.

EU 1999. Amended proposal for Council Directive establishing a framework for Community action in the field of water policy – Common position. European Union, The Council, Interinstitutional File No 97/0067 (SYN). 6404/99. 97 p.

SOU 1997:99. En ny vattenadministration – Vatten är livet. Stockholm 1997.

SOU 1997:155. Miljøsamverkan i vattevården. Slutbetenkande av Utredningen om avrinningsråden. Stockholm 1997.

InterConsult Group ASA er et av Norges ledende flerfaglige rådgivende ingeniørselskap. Det har mer enn 700 medarbeidere fordelt på kontorer i Norge og utlandet. Det internasjonale engasjementet kanaliseres gjennom det heleide datterselskapet Interconsult International AS. Selskapet utøver sin kjerneaktivitet innen sektorene tekniske installasjoner og bygg, infrastruktur og samfunn, samt energi og miljø.

Rent drikkevann er en av verdens største utfordringer. ICG er ledende rådgivere innen det nasjonale og internasjonale vann- og avløpsmiljøet. Kompetanseutviklingen skjer via nærhet til marked og kunde, prosjektutvikling og i egen FoU-avdeling.

InterConsult Group ASA

Postboks 6412 Etterstad
0605 Oslo
Telefon 22 63 59 00
Telefaks 22 63 59 90

