

EUs nye rammedirektiv og grunnvanns-Norge

Av Knut Ellingsen

Knut Ellingsen er ansatt som forsker ved Norges geologiske undersøkelse

Innlegg på seminar 3. mai 2000

Innledning

Selv om EUs nye rammedirektiv for vannressursforvaltning ennå ikke er trådt i kraft, synes de fleste uoverensstemmelser landene i mellom over innholdet nå å være ryddet av veien. Riktignok gjenstår enkelte harde nøtter så som pesticider. Uenigheten her dreier seg om hvor bindende bestemmelsene skal være. Også noen flere mindre kontroversielle tema står igjen før enighet kan oppnås, blant annet en del grunnvannsspørsmål. De fleste meningsberettigede antar at direktivet vil komme. Det finnes likevel noen skeptikere som mener at direktivet vil forkastes. Skulle det skje, vil EU-kommisjonen komme tilbake med et nytt forslag til direktiv om relativt kort tid. SFT har inntil videre som mål at norsk lov basert på direktivet er på plass i år 2003 (1).

Direktivet er et rammedirektiv med påbud til EUs (og EØSs) stater, og vil derfor bare i mindre grad kunne komme i konflikt med vår (komende) vannressurslov, som jo skal regulere forhold innad i Norge. Det vil overflødiggjøre en rekke allerede eksisterende direktiver. Direktivet skal

implementeres i norsk lovgivning som følge av EØS-avtalen. Hvilken form det vil få i vår lovgivning er ennå uavklart. Likevel er det nå omsider på tide å se mer konkret på hvilken betydning direktivet vil kunne få for de som arbeider med grunnvann i Norge.

Først og fremst er direktivet et redskap for de administrative instansene med ansvar for forvaltningen. Det er i stor grad motivert av behovet for å snu en uheldig utvikling av forurensningssituasjonen i vannressursene. Derfor er direktivet blitt svært omfattende og tar bl.a. høyde for at det må gjøres et betydelig arbeide i marken med definerte tidsfrister. Det vil få betydning for de grupperingene som skal utføre dette arbeidet.

Norge et "grunnvannsu-land"?

Riktignok bruker Norge lite grunnvann i vannforsyningen i forhold til overflatevann, om lag 13% (2). Tallet er fra 1991 og representerer for vårt lands vedkommende den siste noen lunne konsistente undersøkelsen av grunnvannsbruken. Andelen grunnvann brukt til vannforsyning har nok økt betydelig siden den gang ved at

mange vannverk har gått over til grunnvann fra overflatevann (3, 4). Norge har videre et kompetent, riktignok noe spredt, fagmiljø representert ved NGU, universiteter og høgskoler, konsulenter, brønnborere og leverandører. En betydelig virksomhet innen grunnvann er også representert ved de mange tusen nye grunnvannsbrønner som bores hvert år (en økende del til energiutvinning), etablering av nye grunnvannsanlegg og forurensningsundersøkelser. Som en konsekvens er en betydelig del av det utbyggingsattraktive potensialet allerede blitt tatt i bruk. Det tilsier at vi ikke er et u-land i denne henseende.

Men fremdeles er det slik at overflatevannet på mange måter "stenger utsikten" til grunnvannet slik forstått at det ofte er tungt å få kommuner til å velge mer gunstige løsninger basert på grunnvann dersom det finnes overflatevann som kan bygges ut til ny vannkilde. Liknende holdning kan en også finne i enkelte u-land (5), så sammenlikningen er ikke helt tatt ut av luften.

Direktivet

Som del av de generelle målsettingene i artikkel 1 slås det fast at "Direktivets overordnede formål er å fastlegge en ramme for beskyttelsen av ... grunnvann, som: (b) fremmer **bærekraftig** vannanvendelse basert på langsiktig beskyttelse av de tilgjengelige vannressurser" (forfatterens uthevinger her og senere). Hva dette skal innebære er utdypet i enkelte artikler (paragrafer) senere i direktivet som er særlig viktige med hensyn på engasjement fra bransjene i "grunnvanns-

Norge". Det er artiklene 5(a), 8, 10 og 16. I det følgende kommenteres disse artiklene i dette perspektivet på basis av den danske oversettelsen av februar 1999 som fulgte med høringen i 1999.

Artikkel 5(a) foreskriver at medlemsstatene skal opprette og drive **register over beskyttede områder** for alle forekomster av vann i henhold til artikkel 8.1. Dette er en ren forvaltningsoppgave i seg selv, og krever grunnvannsfaglig basert tilrettelegging og grunnvannsfaglig støtte under driften. Den må antakelig ha en nasjonal overbygning av hensyn til rapporteringen til EU og behovet for sentral koordinering, men vil nok i hovedsak gjennomføres av de enkelte administrative nedbørfeltregioner som ventes opprettet. Det sentrale ansvaret bør ligge hos vassdragsmyndigheten (NVE), eventuelt delegert til NGU for grunnvannets del.

Artikkel 8, pkt. 1, pålegger medlemsstatene å utpeke "**alle forekomster av vann som anvendes til innvinning av drikkevann**" med uttak større enn 10m³ pr. døgn eller forsyning til flere enn 50 personer, dessuten "**alle forekomster av vann som det er hensikten å bruke**" til drikkevann. Det er her altså en klar avgrensning oppad: Påbudet gjelder ikke uten videre alle tenkelige vannressurser som måtte finnes i regionen. Noen slike vannressurser vil jo kunne ligge så vidt langt unna aktuelle vannforbrukere at de ikke umiddelbart vil komme inn under kategorien "... som det er hensikten å bruke...". Likevel vil det her bli snakk om hvilket tidsperspektiv som anlegges. Større

knapphet på vann ventes i vår verden, og utviklingen mot dette går med stor fart (6). Det vil med nødvendighet øke verdien av eksisterende vannressurser som det vil være viktig å ha kartlagt for å vite hva de representerer av kapasitet og kvalitet. Uansett antas avgrensningen av denne kategorien vannkilder å måtte bli liberal fordi alternativet, altså en streng avgrensning, vil stride mot direktivets målsetting om en bærekraftig forvaltning av vannressursene. Pålegget i artikkel 8.1 innebærer således behov for en betydelig økt kartlegging av grunnvannsforekomster.

Artikkel 8, pkt. 2. "For hver forekomst av vann utpekt i henhold til pkt. 1 ... sørger medlemsstatene for ... at vannet ... oppfyller [**kvalitetskravene** i direktiv 98/83/EC]" (EUs nye drikkevannsdirektiv av 03.11.1998). I Norge vil dette bety at vannet skal tilfredsstillte kravene i drikkevannsforskriften. Grunnvann har normalt viktige kvalitetsmessige sider som gjør det enklere og billigere å tilfredsstillte kvalitetskravene enn overflatevann har. Dette tilsier at det bør legges større vekt på grunnvann i vannforsyningssammenheng.

Artikkel 8, pkt. 3. "Medlemsstatene sørger for den nødvendige **beskyttelse** av de utpekte vannforekomster ... og kan **opprette soner** til beskyttelse av disse forekomster." Det er i prinsippet normalt i Norge å opprette en soneinndeling av relevant område rundt et eksisterende grunnvannsuttak, og gjøre restriksjoner på arealbruken gjeldende innenfor disse sonene. Dette gjøres i medhold av eksisterende lovverk (drikkevannsforskriften, foru-

rensningsloven, vassdragsloven, plan- og bygningsloven, oreigningsloven m v). Men det er ikke normalt å etablere slike soner rundt uttak som ikke skal brukes nå, men bare tenkes brukt en gang i fremtiden. Likevel ligger det her i direktivet en god ide med tanke på bevaringsaspektet i sammenheng med kommunale arealplaner. Et pålegg i norsk lov på dette feltet ansporet av direktivet vil sterkere enn i dag kunne motvirke at uheldig arealbruk spolerer gode grunnvannsforekomster. Det følger at det her i så fall vil bli behov for mye hydrogeologisk arbeid.

Artikkel 10 pålegger medlemsstatene å **overvåke** (overflate- og) grunnvannets **status** og beskyttede områder. For grunnvannet gjelder det den **kvantitative** og **kjemiske** status definert i vedlegg V. Det legges her opp til observasjon av grunnvann (og overflatevann) via et organisert nett av stasjoner beregnet på vann som er eller vil kunne bli uheldig påvirket av menneskelig aktivitet. For grunnvannets vedkommende eksisterer ikke et slikt nett i Norge. Det innebærer at slike stasjoner skal etableres. Det medfører arbeid for brønnborere, hydrogeologer og konsulenter. Videre skal disse stasjonene drives hvilket vil medføre betydelig arbeid. Endelig bør de data som framkommer evalueres, tolkes og formidles, hvilket er en åpenbar oppgave for institutter (bl.a. NGU), universiteter og høyskoler.

Artikkel 16 pålegger medlemsstatene å utarbeide **områdeplaner** for hvert vannområdedistrikt, med innhold spesifisert i vedlegg VII. Det medfører behov for kartlegging og vurdering av forurensningsmuligheter.

Her antas det å vente betydelige oppgaver for NGU og konsulenter.

Utfordringer

Direktivet bør bli en anledning til å fremme en landsdekkende oversikt (kart, database) over grunnvannsføremster med kvantitative og kvalitative data. Dette antas best gjort ved lagring som arealdata i Hydrogeologisk Database ved NGU.

I dag eksisterer Landsomfattende Grunnvannnett (LGN) som overvåker uberørt grunnvann. Direktivet fokuserer på menneskeskapt forurensning. Det motiverer for etablering av observasjonsnett for grunnvann i tillegg til LGN, rettet mot reelt og potensielt antropogent forurenset grunnvann. Det innebærer etablering og automatisering av flere stasjoner, også fjellbrønner.

Det er i lys av direktivet et sterkt behov for å øke kunnskapen om grunnvann i fjell fordi vi vet for lite konkret om grunnvannsstrømning, oppholdstider, grunnvannsdannelse, infiltrasjonsforhold og grunnvannskvalitet i fjell i ulike deler av landet.

Det er videre en utfordring i forbindelse med det nye direktivet å øke kunnskapen angående beskyttelse av grunnvannsuttak i både løsmasser og fjell; bedre metoder for beskyttelse og sikring av grunnvannsbrønner (7).

Norsk versjon i kulisene

Norsk versjon av direktivet i lov eller forskrift må etter EØS-avtalen ikke svekke de kravene som er nedfelt i direktivet, men kan eventuelt skjerpe

dem, eller utvide tema og krav. Det har vært gjort i forbindelse med andre direktiv, for eksempel den norske drikkevannsforskriften av 1995 med utgangspunkt i EUs drikkevannsdirektiv av 1980. Der ble det tatt inn omfattende prosedyrer og krav ut over de som direktivet hjemlet, blant annet i forbindelse med godkjenning av vannverk. De nye tema og krav ble inspirert av tidligere forskrift samt praksis og erfaring som var etablert under håndhevelsen av den.

For å fremme en bærekraftig utvikling av vannforsyningen, samt styrke grepet om ressursvurderingene, vil norsk lov på dette området tjene nasjonen best ved å inkludere et sterkt incitament til å fremme kartlegging av grunnvann ut over det som ligger innebygget i artikkel 8. Ferskvannets verdi i vår verden er økende, og grunnvannets ikke minst. God og faglig detaljert oversikt over ressursene på forhånd gir best grunnlag for gode beslutninger om anvendelse og vern.

Hvor mye arbeid skal så aktørene i grunnvann-Norge regne med at direktivet, norsk versjon, vil føre med seg? Det avhenger selvsagt av norske myndigheters vektlegging av momentene i direktivet anvendt på norske forhold, plasseringen av ansvar og organisering, men også, og kanskje særlig, i hvilken grad de ser for seg at det offentlige bør finansiere oppgaver av grunnleggende og langsiktig karakter. Uansett anses flere potensielle oppdragsgivere å måtte bli et resultat av direktivet.

NGU for sin del vil og må ha en betydelig rolle innenfor de teknisk/viten-

skapelige oppgavene, herunder oppbygging og vedlikehold av Norges databaser innen hydrogeologi og hydrogeokjemi. Men NGU ser ikke en rolle for seg selv innen generell forvaltning i sammenheng med direktivet. I NGUs høringsuttalelse til direktivet i siste høringsrunde ble det påpekt at NVE bør ha det overordnede faglige forvaltningsansvaret.

Bruk av grunnvann i fremtida

Sett på bakgrunn av arbeidet med regjeringens Program for vannforsyning (1995-2004) i de siste åra, har grunnvann som ny vannkilde størst potensiale til små og mellomstore vannverk. Det er der behovet er størst og mulighetene best. Grunnvann som vannkilde til nye store vannverk (> 5 000 pe) har størst potensiale som tilleggs-vannkilde / reservevannkilde. Ut fra disse vurderingene vil bruken av grunnvann som hovedvannkilde neppe kommer over 20 % på landsbasis i de kommende 10-20 år (7). Men dette er hver femte nordmann.

Det skal stor virksomhet til for å sørge for grunnvann som vannforsyning til så mange inn i fremtida.

Referanser

- 1 Sundbye, Anne, SFT, muntlig melding 03.05.2000.
- 2 Ellingsen, K. (1991): Bruk av grunnvann i norsk vannforsyning. VANN (4), 403-409.
- 3 Program for vannforsyning, tilskuddsoversikt. Folkehelse, Oslo, 1999.
- 4 Oversikt over undersøkte grunnvannsforsyninger etter 1990, upublisert liste, mars 2000. NGU.
- 5 Business Plan for prosjektet: Sustainable Development of Groundwater Resources Under the Community Water Supply and Sanitation Programme in South Africa. DWAF, Pretoria, November 1999.
- 6 Killingtveit, Aanund, NTNU, muntlig melding 11.05.2000.
- 7 Hilmo, Bernt Olav, NGU, pers.kom. april 2000.