

# Vassdragsforbund for Mjøsa og tilløpselvene

Av Ivar Helleberg og Thor Nordhagen

Ivar Helleberg er ansatt i NORVAR og Thor Nordhagen hos Fylkesmannen i Hedmark.

## Bakgrunn

Mjøsa og tilløpselvene er blant de viktigste naturressursene i innlandet. Vassdraget gir forutsetninger for et rikt biologisk mangfold, er drikkevannskilde for ca. 80.000, resipient for ca. 200.000 personer, viktig ressurs for vannkraftproduksjon og har en sentral posisjon i området når det gjelder fritidsfiske, bading og annet friluftsliv. Vassdraget fikk en sentral posisjon i norsk vassdragsforvaltning gjennom den store Mjøsaksjonen som ble gjennomført i regi av Miljøverndepartementet i perioden 1977 - 1980. Aksjonen ble nødvendig fordi store utslipp fra befolkning og industri og forurensninger fra landbruket førte til meget alvorlige forurensningsproblemer som truet med å ødelegge vassdragets egnethet til vannforsyning, fiske og friluftsliv.

Etter avslutning av Mjøsaksjonen i 1980 ble overvåkingen videreført i regi av Statens forurensningstilsyn (SFT). Fra 1995 ble den statlige overvåkingen trappet ned. For å opprettholde overvåkingen på et hensiktsmessig nivå ble det da organisert et samarbeid mellom Mjøs kommunene, fylkesmennene, fylkeslegene og regulanten

(Glommens og Laagens brukseierforening) og med tilskudd fra Statens forurensningstilsyn (SFT). Etter hvert ble også fylkeskommunene og kommunene i Gudbrandsdalen med, og fra 2001 en større industribedrift (Norske Potetindustrier Gjøvik). Overvåkingen er ledet av en styringsgruppe ("Styringsgruppen for overvåking av Mjøsa med tilløpselver") med deltakere fra bidragsyterne. Dette er en relativt løs organisering som ble etablert for å løse oppgaven på kort sikt. En ulempe er at samarbeidet bare omfatter et utvalg av de gruppene som forurenser eller har andre former for interesser i vassdraget.

## Vassdragsforbund?

Styringsgruppen har sett det som nødvendig å opprette en permanent organisasjon med bred deltakelse for å sikre framtidig overvåking av vassdraget. En slik organisasjon bør ikke bare omfatte kommunene og andre berørte offentlige etater. Den bør også være åpen for alle andre virksomheter og organisasjoner som har interesser i vassdraget. Alle grupper som forurenser eller påvirker vassdraget på annen måte bør bidra økonomisk til overvåking av vassdraget.

Sverige kom tidlig i gang med tiltak mot vannforurensning og etablering av overvåkningsorganer og har bl.a. lang erfaring i å samle ulike interessenter i "vattenvårdsförbund". Disse har som oppgave å gjennomføre vassdragsovervåking og eventuelt ta opp forhold som krever nærmere utredning eller spesialundersøkelser. Medlemskap er åpent for alle brukere eller interesserte i vassdraget. Kostnadene for forureningskontroll og administrasjon dekkes vanligvis av kommuner, næringsliv og i noen tilfeller Naturvårdsverket. Det har ikke lyktes å trekke inn landbruket i finansieringen på et nivå som står i forhold til landbrukets påvirkning av vassdragene.

Styringsgruppen har blant annet vurdert svenske erfaringer og med utgangspunkt i disse valgt å utrede etablering av vassdragsförbund. Det primære målet var å sikre finansiering og gjennomføring av fremtidig vassdragsovervåking på et nivå som er hensiktsmessig for å sikre interessene til vannforsyning, fiske og friluftsliv og gi tilstrekkelig faglig grunnlag til å fastsette nødvendig nivå for framtidige forureningsbegrensende tiltak.

I det siste tiåret har det skjedd en vesentlig omlegging av vassdragsforvaltningen med økt myndighet og økt ansvar for kommunene. I tida framover må forvaltningen tilpasses EUs rammedirektiv for vann som trådte i kraft 22.12.2000. Et eventuelt vassdragsförbund må ta hensyn til disse endringene og, ettersom norsk organisering i henhold til rammedirektivet ikke er bestemt, kunne tilpasses den løsningen som blir valgt.

## **Fragmentert forvaltning**

Norsk miljøvernforvaltning er inne i en omstillingsprosess som i løpet av de siste årene har medført store endringer. Kommunene er tilført nye oppgaver og økt myndighet og har fått en hovedrolle i det offentlige miljøarbeidet. Staten har redusert sin rolle, blant annet som følge av myndighetsoverføringen til kommunene. Fylkesmannens oppgaver på forureningssektoren er endret ved at nye oppgaver er delegert fra sentrale myndigheter samtidig med at viktige oppgaver knyttet til avløp og landbruk er flyttet ut til kommunene.

Dagens forvaltning av vann og vassdrag er spredt på stat, fylkesnivå og kommune og på mange ulike sektororganer. Den følger de administrative grensene (fylkesgrenser, kommunegrenser). De viktigste sentrale organer for vassdragsforvaltningen er Miljøverndepartementet (MD) med direktoratene Statens forurenningstilsyn og Direktoratet for Naturforvaltning samt Olje- og energidepartementet med sine underliggende organer Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og NVEs distriktskontorer. I tillegg har Helsedepartementet og Landbruksdepartementet viktige roller (og Fiskeridepartementet for sjøområder). Det blir nå opprettet et nytt organ, Mattilsynet, som vil få en sentral posisjon i drikkevannforvaltningen. Forenklet kan en si at DN arbeider med forvaltning av naturmiljøet langs og i vassdragene, SFT står for forureningsforvaltningen og NVE for vannkvalitetsforvaltningen. I tillegg arbeider helsemyndighetene med vannkvalitet i forhold til drikkevann og badevann.

Fylkesmannen er regional myndighet med ansvar for en del forurensningssaker og andre miljøsaker, har et overordnet ansvar for landbruksforvaltningen i fylket og (ved at fylkeslegen nå er lagt til embetet) overordnet ansvar for drikkevann og badevann i fylket. Fylkesmannen er også engasjert i vassdragsovervåkingen. Fylkeskommunen er ansvarlig for fylkesplanleggingen.

Gjennom sitt ansvar for arealforvaltningen gjennom bl.a. kommuneplanleggingen og status som forurensningsmyndighet for utslipp fra landbruket og de fleste avløpsanlegg har kommunene en svært viktig rolle i vassdragsforvaltningen.

Som den sterkt forenklede oversikten over viser er det ingen som i dag har tilstrekkelig fokus på helhetlig forvaltning av vassdrag når disse krysser kommune- og fylkesgrenser. Etter hvert som sentrale myndigheter har tonet ned sin rolle og myndighet er delegert ut til kommunene, har forvaltningen blitt mer fragmentert. Dette gjelder særlig i vassdrag som krysser mange kommunegrenser / fylkesgrenser.

## **EUs rammedirektiv for vann**

EUs rammedirektiv for vann vil få stor betydning for framtidig planlegging og forvaltning av vassdragene. I norsk vassdragsforvaltning er miljømålfastsettelse og mange andre oppgaver lagt til kommunene i løpet av det siste tiåret. Kommunene er viktige aktører, men i store vassdrag er det nødvendig å ha løsninger som ser hele vassdraget under ett på tvers av

administrative grenser. Rammedirektivet innfører nedbørfeltorientert forvaltning og typespesifikke miljømål som vil være retningsgivende for lokalt arbeid. Lågen og Mjøsa med sitt nedbørfelt på 16 461 km<sup>2</sup> skal forvaltes helhetlig sammen med hele Glommavassdraget (41 960 km<sup>2</sup>).

Rammedirektivet kan føre til at det igjen blir etablert en mer sentralisert forvaltning, men kommunene og myndigheter på fylkesnivå vil få betydelige oppgaver og en viktig rolle i forvaltningen. De vil derfor også ha fordeler av en aktiv og samlet medvirkning i overvåking og planlegging som følger av direktivet og at nasjonal overvåking samordnes med lokale og regionale behov. I vassdrag som krysser administrative grenser er det behov for samarbeid og fellesløsninger og å samle brukerinteressene for vassdraget. Dette vil være tilfelle også når ansvarlig myndighet for nedbørfeltdistriktet kommer på plass.

Rammedirektivet vil få særlig stor betydning for vannforvaltningen i nedbørfeltet til Glomma som landets største vassdrag. Vassdraget omfatter totalt sett ca. 66 kommuner, hvorav 20 i Mjøsas nedbørfelt.

Direktivet krever at det skal legges til rette for offentlig medvirkning (art. 14). Staten skal sørge for at alle interesserte parter trekkes aktivt inn i gjennomføringen av direktivet, særlig i utarbeidelse, revisjon og ajourføring av vassdragsplanene. For hvert nedbørfeltdistrikt (som kan bestå av flere nedbørfelter) skal det utarbeides forvaltningsplan og et handlingsprogram for tiltak som er nødvendige for å nå målene.

Selv om utgangspunktet for Sty-  
ringsgruppen var å sikre fortsatt over-  
våking av Mjøsa og tilløpvasdragene  
gjennom en mer forpliktende organi-  
sering, så er det nødvendig å ta hensyn  
til rammedirektivet slik at organisasjo-  
nen også vil være hensiktsmessig når  
direktivet er implementert.

## **Samarbeidsbehov**

Det primære behovet er å sikre en  
langsiktig overvåking med stabil  
finansiering. Alle brukere, potensielle  
brukere og alle som påvirker vass-  
draget gjennom utslipp, reguleringer  
eller på annen måte, har et ansvar for  
vassdraget. En felles interesse vil  
være å ha oversikt over tilstand og  
utvikling, bidra i arbeid med målfast-  
settelse og medvirke i å utrede og  
foreslå nødvendige tiltak for å nå  
ønskede mål. For å oppnå dette er det  
ønskelig å trekke inn i arbeidet indus-  
tri, landbruk og andre som har eller  
bør ha interesser i vassdragets miljø-  
tilstand. Arbeidet må foregå på tvers  
av kommune- og fylkesgrenser.

Derfor er det behov for å opprette et  
felles samarbeidsforum hvor delta-  
kerne har mulighet for gjensidig infor-  
masjon og påvirkning. Et vassdrags-  
forbund vil kunne dekke dette  
behovet.

Blant de som har interesser i  
overvåkingen er alle som har utslipp  
til vassdraget, uansett om utslippene  
skjer via punktutslipp eller som mer  
diffus forurensning. Oversikt over  
utslippene og hvordan disse påvirker  
resipienten vil være viktig både som  
grunnlag for å vurdere om gjennom-  
førte tiltak virker etter forutsetnin-  
gene, om det er de riktige tiltakene

som er gjennomført, om disse virker  
optimalt og om det eventuelt er behov  
for ytterligere tiltak. Kjennskap til  
forholdene i vassdraget er følgelig  
viktig beslutningsgrunnlag. Ved å  
delta vil virksomheten få all tilgjen-  
gelig informasjon og dessuten være  
med og påvirke hvilke undersøkelser  
som skal gjennomføres og hvordan  
disse skal presenteres.

Den nye loven om rett til miljøin-  
formasjon som sannsynligvis vil  
gjelde fra 1.1.2004 vil pålegge alle  
som har utslipp plikt til å informere.  
Medlemmer i et vassdragsforbund vil  
få tilgang på informasjon som kan  
benyttes til slike formål, informasjon  
som er nøytral og kvalitetssikret og  
dermed kan få økt troverdighet. For  
virksomheter som har miljøsertifise-  
ring eller arbeider for å bli sertifisert  
vil også deltakelse i et vassdragsfor-  
bund kunne være nyttig.

Vassdragsforbundet bør ha delta-  
kelse av de viktigste offentlige organ-  
er som arbeider med vassdrags saker:

- Kommunene er en meget sentral målgruppe for et vassdragsforbund og vil ha nytte av å delta både for sin rolle som foruren-  
nings-, miljø- og planmyndighet, som forurenser og for å ivareta kommunens oppgaver i forbin-  
delse med vannforsyning med mer.
- Fylkeskommunene er planmyn-  
dighet etter Plan- og bygnings-  
loven og har ansvar for fylkes-  
planleggingen. Deltakelse i vass-  
dragsforbund vil gi kunnskap om  
en av de viktigste naturressursene  
i distriktet og bedre grunnlaget for  
den fysiske planleggingen.
- NVEs regionkontor

- Staten ved fylkesmennene. I tillegg til et overordnet forvaltningsansvar har staten for øvrig en spesiell interesse som grunneier ved at staten er eier av Mjøsas frie midtfelt.

Innen utgangen av 2003 skal sentrale myndigheter bestemme hvordan rammedirektivet skal implementeres i lovverket og hvordan distriktsinndelingen skal være. Løsningene på dette kan få stor betydning for hvordan det vil være hensiktsmessig å organisere arbeidet lokalt og regionalt. Dette bør likevel ikke være til hinder for å etablere vassdragsforbund for Mjøsa med tilløpselver nå, men det kan bli behov for tilpasninger når direktivet gjennomføres.

Samarbeidsbehov og -former i forhold til vassdragsmyndigheten og til eventuelle liknende samarbeidskonstellasjoner for andre deler av vassdraget må avklares så snart det er grunnlag for det.

## Geografisk avgrensning

Nedbørfeltet til Mjøsa utgjør bare en mindre del av det totale nedbørfeltet til Glomma. Det kunne tenkes å danne en organisasjon som omfatter hele Glommas nedbørfelt i samsvar med direktivets forutsetninger. Dette er imidlertid et så stort område og omfatter så mange interessenter at det vil være behov for å dele inn i mindre enheter for å få til et praktisk samarbeid.

Mjøsa med Lågen og de andre tilløpselvene er allerede innarbeidet som samarbeidsområde om vassdragsovervåking. Ut fra naturgitte

forutsetninger er også dette hensiktsmessig: Mjøsa fungerer som en "buffer" som jevner ut påvirkninger på vannkvaliteten i Vormå og Glomma.

Dette er også i samsvar med NIVA's vurderinger. NIVA peker på Mjøsa med Gudbrandsdalslågen som en av 4 separate regioner innenfor Glommasvassdraget ("Samordnet vannkvalitetsovervåking i Glomma" side 58, NIVA juli 2002).

## Finansiering

Vassdragsforbundets finansiering skal i utgangspunktet primært gå til tilstandsovervåking og dessuten til informasjons- og motivasjonsarbeid og spesielle undersøkelser som utføres etter behov. Forslaget til vedtekter gir også rom for å utføre andre oppgaver, for eksempel andre samarbeidsoppgaver i henhold til rammedirektivet der det kan vise seg hensiktsmessig å trekke inn vassdragsforbundet.

Tilstandsovervåking vil være den mest kostnadskrevende oppgaven for forbundet og bør i hovedsak bekostes av forurenseren (lokal bosetting og næringslivet) mens andre medlemmer kun deltar i finansiering av forbundets informasjons- og motivasjonsarbeid. Vassdragets nasjonale betydning tilsier at overvåkingen fortsatt må støttes med statlige tilskudd.

## Konklusjon og anbefaling

For å sikre framtidig samarbeid om overvåkingen i Mjøsa, Lågen og andre tilløpselver til Mjøsa, anbefales det å opprette et vassdragsforbund som samler alle brukerinteressene i vassdraget.

Målgruppen for medlemskap er bedrifter, regulanter, frittstående vann- og avløpsverk, landbruk og andre med brukerinteresse i vassdraget, i tillegg til de grupper som allerede deltar i samarbeidet om overvåking av vassdraget.

Vassdragsforbundet foreslås organisert som en ideell forening med eget sekretariat.

Det anbefales at vassdragsforbundet gis følgende oppgaver:

- ✓ Forestå en koordinert vassdragsovervåking (særlig forurensningsovervåking og resipientkontroll)
  - ✓ Ta initiativ og eventuelt gjennomføre eventuelle supplerende undersøkelser
  - ✓ Stå for informasjon i egen regi og tilrettelegge for at medlemmene kan bruke kvalitetssikret informasjon som ledd i egen miljøinformasjon
  - ✓ Ansvar for koordinering av andre pågående tiltak og undersøkelser og være høringspart i aktuelle saker innenfor vassdragsforbundets arbeidsområde
- ❑ Bidra aktivt i høringer og annet påvirkningsarbeid for å fremme samfunnsmessig gode løsninger
  - ❑ Samarbeide med myndigheter og med eventuelle tilsvarende samarbeidsorganisasjoner i andre deler av vassdraget for å utvikle hensiktsmessige arbeidsformer for hele vassdraget
  - ❑ Bidra til å skape samarbeidsforum for fysisk planlegging
  - ❑ Danne forum for gjensidig informasjon og medvirkning for de brukergruppene som er tilsluttet vassdragsforbundet.

Vassdragsforbundets organisasjon og arbeidsform må tilpasses ny organisering av vassdragsforvaltningen i Norge når EUs rammedirektiv for vann blir iverksatt.

Det anbefales også at vassdragsforbundet kan tillegges følgende oppgaver:

- ❑ Delta aktivt i eventuelt prøveprosjekt for utvikling av lokale og vassdragsvise samarbeidsmodeller for overvåking, utarbeidelse av handlingsplaner og andre oppgaver som følger av gjennomføring av rammedirektivet

Et vassdragsforbund for Mjøsa med tilløpselver vil bare dekke deler av Glommas nedbørfelt. Rammedirektivet krever at forvaltningen for hele vassdraget skal samordnes under en myndighet. På grunn av Glomma-vassdragets størrelse vil det være hensiktsmessig å dele opp det praktiske arbeidet i regioner.

Mjøsa med tilløpselver vil være et hensiktsmessig område for utprøving av en modell for regionalt samarbeid tilpasset rammer som settes for å ivareta nødvendige helhetshensyn. Det foreslåtte samarbeidsprosjektet kan gi erfaringer til nytte i andre vassdrag.

## Referanser og bakgrunnsstoff

1. NORVAR prosjektrapport 127/2002. Vassdragsforbund for Mjøsa og tilløpselvene – en samarbeidsmodell.
2. Vannkvaliteten i Mjøsa før og nå - Mjøsovervåkingen gjennom 25 år. *"Styringsgruppa for overvåking av Mjøsa" 1999. Redaktør Ole Nashoug (www.fylkesmannen.hm.no)*

3. "Mjøsa kan bli ren". Sluttrapport om tiltakspakken som anbefales av lokale myndigheter og Statens forurensningstilsyn, desember 1989.
4. Problemnotat: Overvåkning av Mjøsa i 1995 (10.3.1995). *Fylkesmennene i Hedmark og Oppland*
5. Samordnet vannkvalitetsovervåking i Glomma. Resultater og kommentarer fra perioden 1996 – 2000. *Kjellberg, G. et al., NIVA 2002*
6. Miljøverndepartementet: Handlingsplan Glomma (1992). "Sammen-dragsrapport", "Hovedrapport" og "Vassdragsnær arealbruk". *Red: Ivar Helleberg*
7. EUs Rammedirektiv for vann: Direktiv 2000/60/EF av 23.10.2000.
8. St.meld. nr. 58 (1996-97). Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling
9. Miljømål for vannforekomstene. Diverse veiledningsmateriale. Se oversikt: [www.sft.no/arbeidsomr/vann/miljomal/](http://www.sft.no/arbeidsomr/vann/miljomal/)
10. NORVAR prosjektrapport 122 / 2002. Prosessen ved utarbeidelse av miljømål for vannforekomster. Erfaringer og råd fra noen kommuner
11. Rammedirektivet for vann – utfordringer på kort sikt. Notat fra SFT, 12. april 2002
12. Informasjon om EUs rammedirektiv for vann: [www.sft.no/arbeidsomr/vann/vanndirektiv/](http://www.sft.no/arbeidsomr/vann/vanndirektiv/)
13. Informasjon om Statlig program for forurensingsovervåking: [www.sft.no/arbeidsomr/overvaking/program/](http://www.sft.no/arbeidsomr/overvaking/program/)

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

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

Interconsult ASA  
 Postboks 6412 Etterstad  
 0605 Oslo  
 Telefon 21 00 92 00  
 Telefaks 21 00 92 01



**Interconsult**