

# Nordiske idéverksted om implementering av EU's Vanddirektiv i kystsonen

Av Vilhelm Bjerknæs, Bjørn Braaten, Inge Døskeland, Aase Midtgård Skrede og Åse Åtland

*Forfatterne er ansatt ved NIVA, og arrangerte høsten 2003 et nordisk idéverksted om Vanddirektivet og kystsoneforvaltning, sammen med medarbeidere fra Fiskeridirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning. Et nytt idéverksted skal gjennomføres våren 2004, denne gang med Vanddirektivet og havbruk som tema. Begge arrangementene støttes av Nordisk Ministerråd.*

## Sammendrag

Nordisk Ministerråd (NMR) står for to konferanser vedr. implementeringen av EU's Vanndirektiv i kystsonen. NMR ønsker at konferansene setter fokus på felles nordiske løsninger for forvaltning og overvåking av kystsonen, og på betydningen av samarbeid med brukere og næringsutøvere. Den første konferansen ble gjennomført høsten 2003, og tok for seg Vanndirektivet og kystsonen. Konferanse nr. 2 finner sted i mai 2004, og vil konsentrere seg om Vanndirektivet i forhold til akvakultur.

Den praktiske gjennomføringen av konferansene er overlatt til en samarbeidsgruppe fra Fiskeridirektoratet,

Direktoratet for naturforvaltning og NIVA. Høstens konferanse om kystsonen ble arrangert ombord i hurtigruten mellom Bergen og Trondheim, med 38 deltakere fra Finland, Sverige, Danmark, Færøyene og Norge.

Konferansen konkluderte med at Norden, med sin lange og varierte kystlinje og varierende bruk av kystsonen, har behov for spesielle tilnærminger til Vanndirektivet. Likevel er det store forskjeller mellom de nordiske land m.h.t. lovgrunnlag, forvaltnings- og planleggingspraksis, og bruk av kystsonen. Dette gjør tanken på en felles nordisk harmonisering av implementeringsprosessen lite realistisk. Imidlertid ser man et stort behov for utveksling av erfaringer og formidling av gode eksempler.

Et viktig mål med konferansen våren 2004 om Vanndirektivet og akvakultur, er å gjøre sjømatnæringene oppmerksomme på de muligheter og eventuelle begrensninger dette skaper for næringenes videre utvikling i de nordiske land. Implementeringen er i en tidlig fase, noe som skaper utfordringer for næringenes påvirkningsmuligheter.

## Bakgrunn

Våren 2003 inviterte Nordisk ministerråd (NMR) til et prosjekt for arrangement av workshop/idéverksted for utveksling av erfaringer med implementering av vanddirektivet i kystsonen i de nordiske land. Prosjektet har tittelen "EU's rammedirektiv for vann: muligheter og konsekvenser for fiskeri- og havbruksnæringen".

Fiskeridirektoratet, Direktoratet for naturforvaltning og Norsk institutt for vannforskning (NIVA) fikk i fellesskap bevilgning fra NMR til å arrangere to idéverksted, ett om Vanddirektivet og kystsonen og ett om havbruk. Idéverkstedet om kystsonen ble arrangert høsten 2003, og tok for seg hvordan implementeringen av Vanddirektivet blir håndtert i de ulike nordiske land. Konferansen samlet 38 inviterte deltakere fra Finland, Sverige, Danmark, Færøyene og Norge. Ideverksted nr. 2 finner sted våren 2004, og vil ta for seg betydningen av innføring av vanddirektivet for havbruksnæringen.

## Nordiske visjoner

Som innledning til høstens konferanse presenterte Fiskerirådgiver Jesper Heldbo fra NMR noen visjoner for en nordisk erfaringsutveksling om implementeringen av EU's Vannrammedirektiv i kystsonen:

- Foreslå felles nordiske løsninger for forvaltning og overvåking av kystsonen, forankret i Vannrammedirektivet
- Øke nordisk konkurransekraft og kompetanse innen ressursforvaltning

- Styrke utviklingen mot en bærekraftig ressursutnyttelse i samarbeid med brukere og næringsutøvere
- Styrke personlig og institusjonelt nettverk i og mellom de nordiske land
- Øke nordisk innflytelse på tilsvarende prosesser i EU og andre internasjonale fora

Peter Askman og Sven Arvidsson fra Naturvårdsverket holdt et foredrag om EU's syn på innføringen av Vanddirektivet i Norden. Foredraget konkluderte med behovet for en felles nordisk forståelse av begrepene i Vanddirektivet, og behovet for å se nærmere på kobling av Vanddirektivet til integrert kystsoneforvaltning (ICZM).

## Status i de nordiske land

Status for innføringen av Vannrammedirektivet i Finland, Sverige, Danmark og Norge ble presentert av representanter fra hver av nasjonene. Hans-Göran Lax orienterte fra Finland, som er mest ajour i forhold til det programmet EU har satt opp for implementeringen. Landet er inndelt i 8 avrenningsdistrikt, og Miljøministeriet er utpekt som ansvarlig myndighet.

Peter Askman fra Naturvårdsverket orienterte om implementeringsarbeidet i Sverige. Naturvårdsverket har fått ansvaret for forvaltning av Vanddirektivet, og det er bestemt hvilket lovverk som skal benyttes. Det foreligger et forslag om inndeling av landet i 5 vanddistrikter, men det er ikke tatt noen beslutning om hvorvidt denne inndelingen blir den endelige.

Sten Strømgren fra Fiskeridepartementet

mentet redegjorde for status i Danmark, der det er vedtatt en egen prosedyrelov for innføring av Vanndirektivet. Loven ble karakterisert som "ren prosedyre uten substans". Forøvrig hersker full handlingslamme, bl.a. på grunn av nedskjæringer i offentlige bevilgninger. Amtene skal forestå implementeringen, men de vedtatte 12.5 vannløpsdistriktene følger ikke amtsgrensene. Det sørligste distriktet deles mellom Danmark og Tyskland, med 0,5 til hvert land.

Ola Skauge fra DN sto for den norske presentasjonen. I Norge skrider arbeidet framover, om enn noe forsinket, til tross for at man heller ikke her har besluttet hvordan inndelingen i vanddistrikter skal se ut, eller hvilken sektormyndighet som skal sitte i førersetet. Vi fikk senere i seminaret en presentasjon fra DN om karakteriseringsprosjektet på Hitra, hvor kort gjennomføringstid og knappe tidsfrister står i veien for lokal medvirkning.

Færøyene skal ikke innføre Vanndirektivet, men Johanna Olsen ga en interessant innføring i dagens bruk og konflikter i kystsonen. Oppdrett av laks og ørret er blitt den viktigste aktiviteten i samtlige fjordområder på Færøyene. Fiskeoppdrett bidrar med 25% av fiskeeksporten, og står i konflikt med tradisjonelt fiskeri, hummerfangst og hvalfangst.

## **Gruppearbeid - problemstillinger og anbefalinger**

Deltakerne ble fordelt på 4 grupper for å arbeide med følgende tema:

- Forvaltning

- Planlegging
- Regionalt og kommunalt engasjement
- Brukermedvirkning

Gruppene ble bedt om å fokusere på behov for- og idéer til nordiske fellesløsninger. Nedenfor oppsummeres noen resultater og anbefalinger fra arbeidsgruppene.

### **Forvaltning og planlegging**

Et fellestrekk ved de nordiske land er en lang og variert kystlinje, skjærgård og oppdeling i mindre nedbørfelt. Deler av kystområdene er påvirket av andre land. Til tross for kulturelle likheter har de nordiske landene ulike juridiske rammer for implementering av Vanndirektivet, ulike plansystemer, varierende problemstillinger i kystsonen og varierende ambisjonsnivå for implementeringen.

Innføring av Vanndirektivet vil skape et mer enhetlig utgangspunkt for forvaltning og planlegging i kystsonen og en sterkere integrasjon av planlegging og forvaltning på land og sjø. Forskjellene mellom landene gjør det likevel vanskelig å komme fram til, og skape enighet omkring eventuelle fellesløsninger for planlegging og forvaltning. Dette bør ikke være til hinder for informasjonsutveksling og nettverksbygging, ikke minst utveksling av eksempler på gode planprosesser fra de ulike land. Det kan også være nyttig å innhente informasjon fra land utenfor Norden (f.eks. fra Scotland når det gjelder havbruk).

Selv om forholdene varierer fra land til land, bl.a. når det gjelder

bruken av kystsonen, må landene leve opp til en rekke krav som er like med grunnlag i direktivet. Dette taler for et nært samarbeid og erfaringsutveksling i utvikling og bruk av metoder. Det kan være behov for en felles nordisk kunnskapspool innenfor biologisk klassifisering, og en utveksling av teknisk og biologisk ekspertise. Det anbefales at Nordisk Ministerråd arrangerer nordiske fagsymposier for informasjon om klassifisering og standardisering i forhold til Vanndirektivet.

### **Interkalibrering og ambisjonsnivå**

Det knytter seg usikkerhet til hvordan den kommende interkalibreringen vil påvirke miljømålene for vannforekomstene, og hvordan landenes ulike ambisjonsnivå vil påvirke næringslivets konkurransekraft. Det er også usikkert hvordan forvaltningsplanene vil bli godkjent av EU, og hvordan EU vil håndtere forvaltningsplaner og handlingsprogram som ikke anses som gode nok, evt. ikke blir fulgt opp. Her vil en samordning eller standardisering mellom de nordiske land kunne representere en styrke.

### **Regionalt og kommunalt engasjement**

Et regionalt samarbeid innenfor avrenningsområdene kan åpne for et bredere perspektiv enn bare håndtering av Vannrammedirektivet. Samordning av forvaltningen betyr en ny møteplass mellom forvaltning, næring og frivillige organisasjoner. Dette bør kunne nyttes til å sette igang integrerte områdetiltak, bygdeutvikling og regional konfliktløsning på en rekke

områder. Det kan søkes om midler utenfra til nye tiltak. Nye samarbeidskonstellasjoner øker presset til nyttenkning. Flere kommuner kan lettere gå sammen om å skaffe eller utvikle ny og nyttig kompetanse, f.eks. felles kartgrunnlag og lokal GIS-kompetanse, felles databaser innen miljø og andre områder. Ved å være i forkant og ta initiativ oppnås eierskap, og man unngår å bli overstyrt.

I mange områder finnes det allerede møteplasser som kan benyttes, evt. utvides eller modifiseres, f.eks. fylkesdelplan, kommunedelplan eller spesielle arbeidsgrupper som "Aksjon Jærvassdrag", "Vannforening Mjøsa" m.m. Det anbefales å bygge mest mulig på konstellasjoner som allerede finnes, og unngå å presentere forvaltning etter Vanndirektivet som noe helt nytt. De fleste kommuner og fylker har erfaringer fra Lokal Agenda 21, og vil kunne nytte denne erfaringen i sitt arbeid med Vanndirektivet. Mange steder er det opprettet regionråd som har gitt erfaring for arbeid over kommune- og til dels fylkesgrenser.

Det er i gang prosesser i Norge og andre nordiske land for å endre kommunestrukturen. Dette krever også nyorientering hos kommunene, bl.a. for å identifisere de naturlige grensene. Håndteringen av Vanndirektivet bør trekkes inn som et element her. Dermed unngår man å ha for mange ulike prosesser igang samtidig.

### **Brukermedvirkning**

Artikkel 14 i direktivet slår fast at alle brukerinteresser skal trekkes inn i

implementeringen av direktivet og i utviklingen av forvaltningsplaner. Brukermedvirkning krever god informasjon for å skape reell innflytelse, noe som kan bli en stor demokratisk utfordring. Samtidig vil reell medvirkning være helt avgjørende for forankring og gjennomføring av forvaltningsplanene.

Brukermedvirkning er både tids- og arbeidskrevende. Dette kommer i konflikt med det relativt stramme programmet som er satt opp for implementering av direktivet, og med de knappe bevilgningene som til nå er gitt for implementeringsarbeidet. Hvordan skal de økte administrative kostnadene finansieres? Det kan se ut som forvaltning og forskning har et høyere ambisjonsnivå enn det politiske nivået og brukerne. Her synes det å være et stort behov for dialog både horisontalt og vertikalt, og over landegrensene. Det blir viktig å holde fokus på intensjonene i direktivet, gjøre bruk av eksisterende virkemidler (f.eks. ordinære planprosesser), og ikke planlegge mer enn nødvendig.

Systematisering av informasjon er nødvendig for å gjøre Vanndirektivet forståelig og tilgjengelig. Skolering/kursing av frivillige organisasjoner og næringsorganisasjoner innen fiskeri og havbruk i vannrelaterte spørsmål er nødvendig for å få til en meningsfull brukermedvirkning. Egne skoleprogrammer av typen "Vannda" eller "Bekkis" bør benyttes for å aktivisere skoler og skolebarn.

## Konklusjoner

Det ble konkludert med at de nordiske land med sin lange kystlinje og utstrakte og varierte bruk av kystsonen, har behov for spesielle tilnærminger til Vanndirektivet sammenliknet med resten av EU, både når det gjelder forvaltning, planlegging og faglig metodeutvikling. Likevel er det store forskjeller mellom de nordiske land når det gjelder lovgrunnlag, praksis for forvaltning og planlegging og ikke minst bruk av kystsonen. En samkjøring eller harmonisering av implementeringsprosessen for Vanndirektivet i de nordiske land er lite realistisk, men det vil være behov for å fortsette en intern nordisk utveksling av erfaringer i små konferanser, bla. med formidling av "Best Practice".

## Konferanse om havbruk og Vannrammedirektivet

Nordisk Ministerråd har gitt klar-signal for å arrangere et idéverksted nr. 2 våren 2004, med de samme arrangørene. Dette verkstedet, som holdes på Finnøy i Roganland, skal ta for seg Vanndirektivet og forholdet til havbruk i Norden. Finnøy er valgt for å knytte konferansen til demonstrasjonsprosjektet i Suldalslågen med utenforliggende fjordområder.

Idéverkstedet i Finnøy er nå under planlegging, og i likhet med den første konferansen vil det delta representanter fra alle de nordiske land. Målgruppene for konferansen vil være havbruksnæring og kystfiske, forvaltning og forskning. Intensjonen er å skape grunnlag for videre dialog og samarbeid mellom de nordiske land

gjennom arbeidsgrupper og idéverksteder og forskningsprosjekter. Vannrammedirektivet vil være et verktøy for karakterisering av miljø, også oppdrettsmiljø, og vil dermed kunne nyttes til å profilering av nordiske havbruksprodukter i forhold til miljøkvalitet.

Et viktig delmål med konferansen

er å gjøre sjømatnæringene oppmerksomme på Vanndirektivet, og på de muligheter og eventuelle begrensinger dette skaper for næringenes videre utvikling i de nordiske land. Implementeringen er i en tidlig fase, noe som skaper store utfordringer for næringenes påvirkningsmuligheter.