

# En mer helhetlig og økosystem-basert vannforvaltning

Av Per W. Schive og Trond Syversen

Avdelingsdirektør Per W. Schive ledet havmiljøseksjonen i Miljøverndepartementet og departementsgruppen for gjennomføringen av rammedirektivet for vann i Norge, frem til januar 2006. Han har for tiden permisjon fra Miljøverndepartementet for å være miljøråd ved den norske ambassaden i Beijing, Kina.

Trond Syversen er assisterende direktør i SFT og leder direktoratsgruppen for gjennomføringen av rammedirektivet for vann i Norge.

**I Norge har vi mye og rent vann og en rik vassdragsnatur sammenlignet med mange andre land i verden. Likevel er presset mot vannforekomstene økende her som i andre land.**

## Bakgrunn

Flere myndighetsorganer og forvaltningsnivåer er involvert i og har et ansvar for å beskytte og forbedre miljøtilstanden i norske vannforekomster. Dette gir høy spesialisering og bredt fordelt kompetanse. Belastningene på vannmiljøet er imidlertid sammensatte og tar ikke hensyn til administrative grenser. En fragmentert vannforvaltning kan i mange tilfeller oppleves som et hinder for å finne frem til de beste løsningene for miljøet som en helhet.

I Soria Moria-erklæringen har Regjeringen varslet at norsk vannforvaltning skal bli mer helhetlig og økosystembasert. Ulike belastninger på vannmiljøet og mulige tiltak for å

beskytte og forbedre tilstanden skal i fremtiden vurderes i sammenheng på tvers av administrative grenser og myndighetsområder. Denne sektorovergripende tilnærmingen forventes å gi viktige miljøgevinster og har derfor lenge vært etterlyst av aktørene innen norsk vannforvaltning.

EUs rammedirektiv for vann omfatter alt ferskvann, samt kystnære sjøområder, og har som siktemål at alle vannforekomster skal oppfylle ambisiøse miljømål knyttet til både forurensning og biologisk mangfold. På sentralt hold har myndighetene forberedt gjennomføringen av direktivet siden vedtakelsen i EU i 2000. Gjennom utkast til forskrift om rammer for vannforvaltningen, som

ble sendt på høring 24. november 2005 fra Statens forurensningstilsyn (SFT), skal direktivet nå også gjennomføres i norsk rett. Høringsfristen er 10. mars 2006. Med dette etableres det juridiske og administrative rammeverket for en mer helhetlig, økosystembasert, kunnskapsbasert og åpen vannforvaltning i Norge.

## **Ingen nye myndigheter, men bedre samordning**

Rammedirektivet for vann krever at landet skal deles inn i vannregioner på en slik måte at ingen nedbørfelt deles. Eksisterende administrative grenser, f.eks. fylkesgrensene, kan derfor ikke uten justeringer legges til grunn for inndelingen. Samtidig skal én ansvarlig myndighet for arbeidet pekes ut i hver vannregion. Våre naboland har løst dette på ulike måter. I Sverige har man delt inn landet i fem "vattendistrikt" og opprettet nye, selvstendige "vattenmyndigheter" i tilknytning til fem utvalgte "länsstyrelser". I Danmark har man valgt en inndeling i 12 "vanddistrikter" knyttet til amtene, mens Finland har valgt en løsning med åtte regioner og Miljøsentralens regionkontorer som ansvarlig myndighet.

For Norges del er avklart at ett fylkesmannsembete skal utpekes som ansvarlig myndighet (vannregionmyndighet) i den enkelte region, men det er fortsatt ikke tatt standpunkt til antall vannregioner. Utkast til forskrift om rammer for vannforvaltningen inneholder to alternative forslag til inndeling. I alternativ 1 foreslås en inndeling i 14 regioner som ligger så nært opp til fylkes-

grensene som mulig. I alternativ 2 foreslås fem regioner basert på NVEs inndeling i regionkontorer med nødvendige tilpasninger. Forskriftsutkastet inneholder også forslag til hvilket fylkesmannsembete som skal være vannregionmyndighet i den enkelte region ved hvert av de to alternativene.

I hver vannregion skal vannregionmyndigheten opprette og lede et vannregionutvalg bestående av representanter for berørte fylkesmannsbe-ter, fylkeskommuner, kommuner, samt regionkontorene til berørte sektormyndigheter. Viktige sektormyndigheter vil bl.a. være Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Mattilsynet, Fiskeridirektoratet, Kystdirektoratet, Vegdirektoratet, Statens landbruksforvaltning og evt. andre myndigheter som er berørt av arbeidet innenfor vannregionen. Oppgavene i forskriften skal utføres i nært samarbeid mellom vannregionmyndigheten og vannregionutvalget. Vannregionutvalget blir dermed en samordningsinstans for de myndighetene som har en rolle og et ansvar knyttet til miljøtilstanden i vannforekomstene. Dette er viktig da ansvaret for virkemidler og lovverk av betydning for vannmiljøet ikke berøres av forskriften.

I hver region skal det også opprettes en referansegruppe bestående av representanter for berørte rettighetshavere og allmenne og private brukerinteresser. Referansegruppen skal være nært knyttet til vannregionutvalget og vil ha mulighet til å delta og medvirke aktivt på alle stadier av arbeidet.

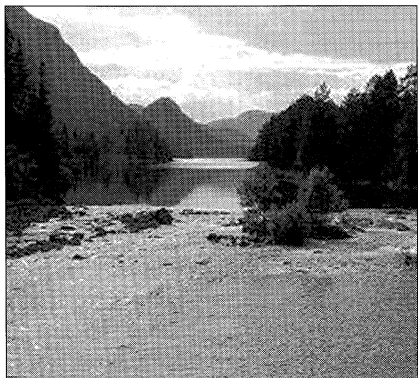


Foto: Miljøverndepartementet

## Mål om god miljøtilstand

En viktig oppgave for vannregionmyndigheten og vannregionutvalget vil være å fastsette miljømål for vannforekomstene, i tråd med de overordnede rammer som angis i forskriftsutkastet. Miljømålene skal være sektorovergripende, og hovedmålsettingen er en miljøtilstand som ligger så nært opp til naturtilstanden som mulig både når det gjelder kjemisk og økologisk tilstand. Under visse forutsetninger kan det fastsettes mindre strenge miljømål eller fristen for å nå hovedmålsettingen kan utsettes. Eksempel på slike forutsetninger er at oppfyllelsen av hovedmålsettingen ville blitt uforholdsmessig kostbar. Vannforekomster som er sterkt preget av samfunnsnyttig menneskelig aktivitet, f.eks. vassdrag utbygd til vannkraftformål og havner, kan utpekes som ”sterkt modifiserte vannforekomster”. For disse vannforekomstene gjelder mindre ambisiøse miljømål knyttet til økologisk tilstand.

I hver vannregion skal det lages et tiltaksprogram for hvordan miljømålene skal nås. Tiltaksprogrammet skal for det første sammenfatte alle eksisterende tiltak som gjennomføres i medhold av annet regelverk, f.eks. knyttet til avløp, landbruk, oppdrett/havbruk m.v.. Der ytterligere tiltak viser seg å være nødvendig for å nå miljømålene, skal tiltaksprogrammet identifisere hvilke tiltak man planlegger å ta i bruk for å oppnå ønsket miljøtilstand. Berørte myndigheter skal innenfor eget ansvarsområde utrede og komme med forslag til tiltak som er aktuelle i denne forbindelse.

## Helhetlige forvaltningsplaner

Miljømålene og et sammendrag av tiltaksprogrammet skal gjengis i den sektorovergripende forvaltningsplanen som skal utarbeides for hver vannregion. Forvaltningsplanen skal også gi en beskrivelse av tilstanden i og viktige belastninger på vannmiljøet i regionen, gi en oversikt over såkalt ”beskyttede områder” (typisk drikkevannskilder og områder underlagt ulike former for vern) og gjøre rede for overvåking og overvåkingsresultater. Forvaltningsplanen skal oppdateres og vedtas på nytt hvert sjette år.

Forvaltningsplanen skal behandles og vedtas som fylkesdelplan i berørte fylkesting, i tråd med plan- og bygningslovens regler for fylkesplanlegging og plansamarbeid mellom fylker. Forvaltningsplanen skal deretter godkjennes av Kongen i Statsråd, som kan foreta de endringer som er nødvendig ut fra rikspolitiske

interesser. At planutkastet også skal behandles politisk i de fora som er opprettet for dette på regionalt nivå, vil gi legitimitet for forvaltningsplanen regionalt og lokalt. Godkjente forvaltningsplaner skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og er retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen.

### **”Første planperiode”: Planleggingen begrenses til utvalgte områder**

Utgangspunktet i rammedirektivet for vann er at første forvaltningsplan skal være ferdigstilt i 2009, med sikte på at miljømålene om mulig skal være nådd innen 2015. Direktivet er imidlertid, godt over fem år etter vedtakelsen i EU, ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen.<sup>1</sup> Dette har ført til at EFTA/EØS-landene vil få en tilpasning til direktivet som går ut på at direktivets gjennomføringsfrister vil løpe fra dato for innlemmelsen i EØS-avtalen, og ikke fra dato for ikrafttredelsen i EU. Med andre ord vil EFTA/EØS-landene få gjennomføringsfrister i arbeidet som ligger mer enn fem år etter de frister som følger av direktivets ordlyd.

Slik vi ser det vil det likevel være store fordeler ved - i hvert fall for utvalgte områder - så langt det er mulig å følge samme frister som EU-landene. I høringsforslaget legges det derfor opp til at man innen hver vannregion skal følge EUs frister for minst ett såkalt ”vannområde”, i

forskriftsutkastet definert som en ”del av vannregion (...) satt sammen til en hensiktsmessig forvaltningsenhet”. Denne første fasen i arbeidet, som i forskriftsutkastet omtales som ”første planperiode”, skal omfatte alle grenseoverskridende vassdrag, noe som er viktig for å hente ut miljøgevinsten av et aktivt samarbeid med Sverige og Finland i gjennomføringen. Videre skal vannområder med betydelige miljøutfordringer eller brukerkonflikter prioriteres i denne fasen. For resten av vannregionen kan arbeidet utsettes til neste planperiode, dvs. en utsettelse på seks år. Denne utsettelsen antas omtrent å sammenfalle de frister Norge vil få ved innlemmelsen av direktivet i EØS-avtalen.

### **Mer kunnskapsbasert forvaltning**

Utkast til forskrift om rammer for vannforvaltningen krever, i tråd med rammedirektivet for vann, at det skal gjennomføres en omfattende kartlegging av miljøtilstanden og relevante belastninger som gjør seg gjeldende i vannforekomstene (karakterisering). Karakteriseringen ble påbegynt av berørte direktorater i 2003 og videreført av fylkesmannsembetene fra våren 2004. Resultatene av dette arbeidet gir myndigheter og brukere en kunnskap og oversikt over miljøtilstanden i vannforekomstene som er bedre og mer fullstendig enn den vi har hatt tidligere.

Karakteriseringsresultatene utgjør

---

<sup>1</sup> Status per 3. februar 2006. Forsinkelsen med å innlemme direktivet i EØS-avtalen skyldes at Island har ønsket særordninger knyttet til direktivet.

det faglige grunnlaget for videre arbeid med miljømål, tiltaksprogram og overvåking i vannregionene. Resultatene skal derfor oppdateres vært sjetten år, som grunnlag for revisjon av forvaltningsplanen for vannregionen.

Forskriftsutkastet stiller også krav om en kontinuerlig og representativ overvåking av miljøtilstanden i vannforekomstene basert på en rekke, nærmere angitte parametere. Dersom overvåkingsresultater eller andre data tyder på at gjeldende tiltaksprogram ikke er tilstrekkelig for å nå miljømålene, skal tiltaksprogrammet oppdateres.

## **Medvirkning**

Frivillige organisasjoner og interesseorganisasjoner sitter på en kompetanse og et engasjement som i mange tilfeller kan utnyttes bedre. Offentlig deltakelse og medvirkning er et bærende prinsipp både i rammedirektivet for vann og forslag til norsk gjennomføringsforskrift. Dette reflekteres bl.a. i krav til hyppige høringer og lange høringsfrister i arbeidet med forvaltningsplanen for vannregionen. Samtidig legger vi i Norge også opp til en mer direkte form for deltakelse og medvirkning enn den som oppnås gjennom alminnelig høring. Hittil har hensynet til medvirkning blitt ivaretatt bl.a. gjennom opprettelse av en nasjonal referansegruppe knyttet til direktoratgruppen for rammedirektivet for vann, samt gjennom høringsmøter m.v. Viktigste i det videre arbeidet blir likevel referansegruppene som skal opprettes i tilknytning til vannregionutvalget i hver region, der bl.a. fri-

villige organisasjoner og interesseorganisasjoner oppfordres til å delta.

## **Lokalt samarbeid**

Det er viktig at rettighetshavere, brukerinteresser og lokale myndigheter føler eierskap til de miljømål og tiltak som innføres i "deres" vannforekomster. Lokalt samarbeid og interkommunale prosjekter vil derfor være viktige byggesteiner i fremtidens vannforvaltning. I dette lokale arbeidet vil kommunene, i samarbeid med regionale myndigheter og lokale lag og foreninger, være viktige deltakere. Vannområdeutvalget Morsa, som arbeider med å bedre vannkvaliteten i Vansjø i Østfold, har status som pilotvannområdeutvalg i denne sammenheng – og er et eksempel på at en helhetlig og økosystembasert tilnærming gir resultater. En viktig oppgave for fylkesmannen som vannregionmyndighet vil være å tilrettelegge både for eksisterende og nye samarbeidsprosjekter av denne typen og sørge for at disse integreres i det regionale arbeidet på en god måte.

I utkastet til forskrift som nå er på høring, legges det ikke opp til en forskriftsregulering av hvordan slike lokale prosjekter skal organiseres. Dette skyldes at organiseringen bør være fleksibel og kunne tilpasses lokale forhold og utfordringer.

## **En viktig reform**

Utkast til forskrift om rammer for vannforvaltningen varsler en viktig reform av norsk vannforvaltning. Reformen innebærer ikke en omorganisering i forhold til ansvar, lovverk og virkemidler. På dette

området forblir alt som før. Det som er nytt er at alle aktører innen norsk vannmiljø skal samarbeide – og dette samarbeidet skal resultere i sektorovergrepene planleggingsinstrumenter der alle berørte myndigheter samler seg om konkrete tiltak, basert på et bedre kunnskapsgrunnlag og med større åpenhet rundt de vurderinger som gjøres. Fylkesmannen, som statens representant på regionalt nivå, får en ny og viktig rolle som

koordinator for dette arbeidet. Etter vår oppfatning skapes med dette en god modell for fremtidens vannforvaltning. Og viktigst – denne modellen vil innebære viktige gevinster for norsk vannmiljø!

Les mer om høringen:

<http://www.sft.no/arbeidsomr/vann/vanndirektiv/>

## flerfaglig rådgiverkompetanse

*COWI AS er et av Norges ledende flerfaglige rådgivende ingeniørselskap med ca 550 medarbeidere i inn- og utland. COWI-gruppen totalt teller ca 3 400. Den norske kjernevirksomheten har hovedvekt på sektorene avfall og miljø, prosjektadministrasjon, samferdselsteknikk, tekniske installasjoner og byggrådgiving, vann og avløps-teknikk. Vi satser spesielt på å videreutvikle vår sterke posisjon innen helsebygg.*

Cowi har mer enn 50 års erfaring med vann- og avløpsanlegg:

- n kommunale hoved-, rehabiliterings- og rammeplaner, utredninger
- n ledningsnett for vann og avløp
- n vannbehandlings- og avløpsrensplanlegg
- n miljø- og hydrogeologi, forurenset grunn
- n modellering og simulering
- n ROS-analyser, beredskapsplanlegging, kvalitetssystem

Ditt nærmeste COWI-kontor  
[www.cowi.no](http://www.cowi.no)

# COWI