

## Norsk vannmiljø i en europeisk ramme

Av Anders Iversen

Anders Iversen er nasjonal vannsamordner, og seniorrådgiver i Miljødirektoratet.

Artikkelen er basert på et innlegg på Verdens Vanddag 19. mars 2013.

### Sammendrag

Når Norge gjennomfører EUs vanndirektiv er vi med på et felles europeisk løft for vannmiljøet, med utstrakt europeisk samarbeid og erfaringsutveksling. Resultatene er bl.a. økt fokus på vannøkologi, styrket overvåking av vannmiljøet, og mer helhetlig vannforvaltning med samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. I Europa og Norge er de hyppigste påvirkningene kartlagt, og gjennomføringen av miljøtiltakene for å beskytte og forbedre vannmiljøet har startet opp. Enkelte av miljøtiltakene er så krevende og kostbare at landene må spre dem over flere 6-årsperioder for å komme i havn. Gjennomføringen i EU-landene og Norge så langt har blitt evaluert av EU-kommisjonen, og landene har fått forbedringspunkter til neste periode.

### Europeisk gjennomføringsstrategi

Vann krysser grenser mellom land, fylker og kommuner. Vannet har også mange brukere og påvirkere i ulike sektorer. Grunntanken i EUs rammedirektiv for vann er derfor at en helhetlig vannforvaltning må skje i nedbørfeltene der vannet renner på tvers av administrative grenser, og samordnes på tvers av de berørte myndigheter, sektorer og interessenter. Norge er med på dette felles europeiske løftet for å beskytte og forbedre vannmiljøet.

Gjennom deltakelsen i EUs felles gjennomføringsstrategi for vanndirektivet («Common Implementation Strategy», heretter CIS) drar Norge nytten av å være med på utviklingen av felles europeiske veiledere og verktøy, vi lærer av andre lands erfaringer, og inspireres av gode eksempler.

Hele Europa jobber etter samme framdriftsplan med rapporteringsfrister, og har sammenliknbare vurderingskriterier og mål for vannmiljøets tilstand. EU-kommisjonen fører tilsyn basert på faste rapporteringsforpliktelser og -frister, og kan åpne sak ved mangelfull gjennomføring av forpliktelsene. Norge rapporterer tilsvarende til EFTAs overvåkingsorgan ESA, som også kan åpne sak hvis vi ikke følger opp vanndirektivet på en god nok måte.

EØS-tilknytningen medfører at arbeidet med vannforvaltningsplaner for hele Norge ligger en 6-årsperiode senere enn i EU. Men det frivillige planarbeidet etter vannforskriften i 29 utvalgte områder fra 2007-2009 gjorde det mulig for Norge å være med på den felles europeiske læringsprosessen, og vi gjorde oss egne erfaringer som også var relevante å bringe til torgs i arbeids- og ekspertgrupper under CIS.

### Økt fokus på økologisk tilstand

Før vanndirektivet kom hadde mange land hovedfokus på vannkvalitet ift miljøgifter, næringsalter og bakterier. I den nye vannforvaltningen tar man dette med videre, men fokuserer

også på økologien i vannet, det vil si at tilstanden til livet i vannet er den viktigste indikatoren på hvordan miljøtilstanden egentlig er. Når økologisk tilstand skal klassifiseres, ser man for hver vanntype på tilstanden for biologiske kvalitetsselementer som plankton, vannplanter og fastsittende alger, bunndyr og fisk, supplert med fysiske og kjemiske støtteparametre.

For de vanntypene som finnes i flere land er det gjort en sammenlikningsøvelse («interkalibrering») der datasett for disse landene er vurdert sammen slik at man er enige om en felles grense mellom akseptabel (svært god eller god) eller uakseptabel (dårligere enn god) tilstand. Ettersom økologi og vann typer er svært ulik i ulike deler av Europa, har denne interkalibreringen foregått i regioner. Norge har blant annet samarbeidet mye med naboland som Sverige, Finland og Skottland. Slik sikrer man at landene legger lista likt når det gjelder miljøambisjonene for vannet.

Den første landsdekkende helsesjekken av miljøtilstand i Norge er nettopp oppsummert, og rapportert til ESA. Halvparten av vannforekomstene i Norge vurderes å ha svært godt eller godt vannmiljø i dag, mot 43 % i resten av Europa. Samtidig vurderes 38 prosent av vannforekomst-

ene i Norge å være i risiko for ikke å nå miljømålene etter vanddirektivet, og det er her innsatsen med forebyggende og forbedrende miljøtiltak må fokuseres.

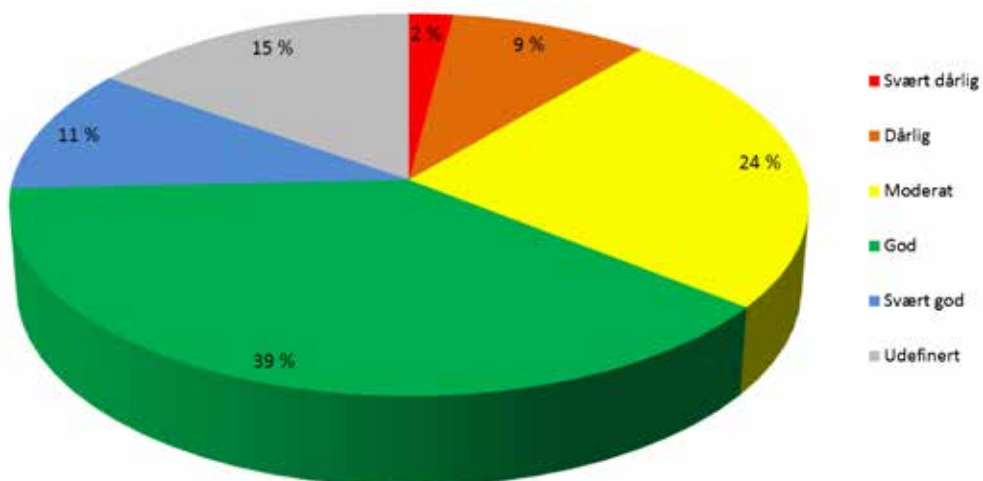
## Styrket overvåking

For å få tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å fastslå kjemisk og økologisk tilstand i Norges 25 000 vannforekomster, må det til en betydelig styrket overvåkingsinnsats. I vurderingen av økologisk tilstand så langt har vi i Norge bare høy pålitelighet på 7 % av vannforekomstene. Dette betyr at 93 % er basert på ufullstendige data eller ekspertvurderinger. Snittet i EU er at man har høy pålitelighet for 17 % av vannforekomstene.

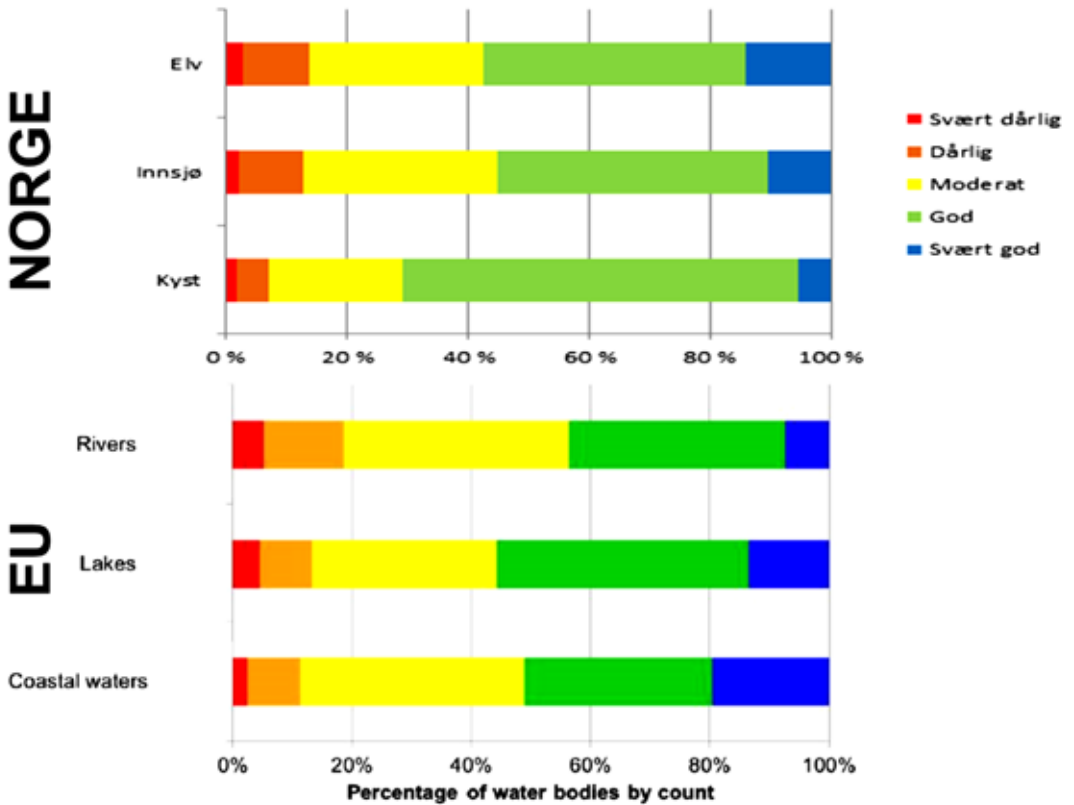
Til nå er vannmiljøovervåkingen i Norge styrket med 15-20 millioner pr år for oppfølging av vanddirektivet, men Miljødirektoratet har i fjor levert utredninger til Miljøverndepartementet som viser at det vil være nødvendig å styrke overvåkingen med 65-80 millioner ekstra pr. år den neste 6-årsperioden.

Styrkingen av overvåkingen er også avgjørende for å sikre godt beslutningsgrunnlag for miljøtiltakene som skal gjennomføres. God kunnskap bidrar til riktig tiltak på rett sted til rett tid. Miljøtiltak er ofte kostbare, og i det lange løp vil

## Økologisk tilstand overflatevann (elv, innsjø, kystvann)

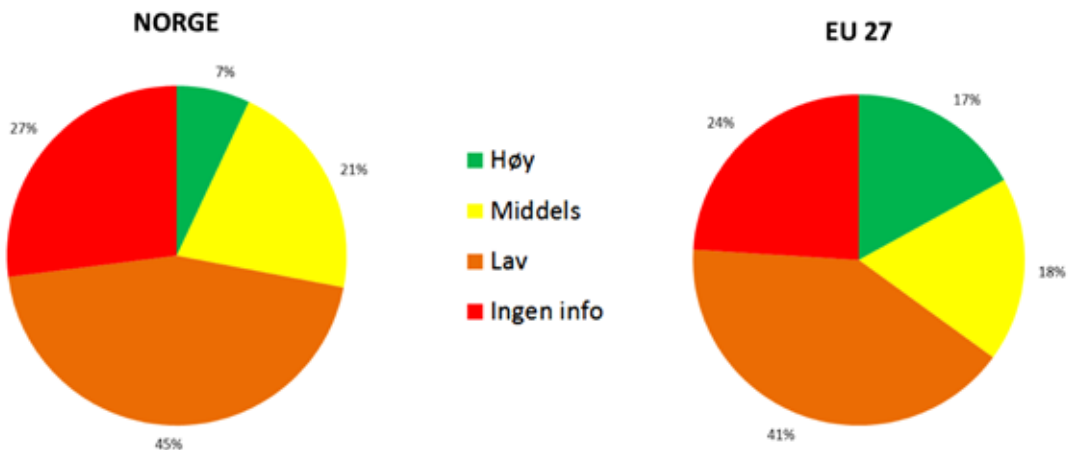


Illustrasjon: Miljødirektoratet, data fra Vann-Nett (mai 2012).



Illustrasjon: Miljødirektoratet. Data fra Vann-Nett (mai 2012) og European Environment Agency (EEA).

## Pålitelighetsgrad økologisk tilstand



Illustrasjon: Miljødirektoratet. Data fra Vann-Nett (mai 2012) og EU-kommisjonen.

god overvåking være mindre kostbart enn feilslåtte eller feilplasserte miljøltiltak. Styrket overvåking vil dessuten fange opp nye problemer tidlig, slik at vannmiljøutfordringer i større gard kan forebygges enn å repareres.

### Samarbeid både horisontalt og vertikalt

I tillegg til styrket kunnskapsgrunnlag, stiller vanddirektivet krav om en ny og bedre organisering av vannforvaltningen. Alle relevante myndigheter skal samarbeide om å utarbeide regionale vannforvaltningsplaner med tiltaksprogrammer, og alle interessenter skal ha mulighet til å medvirke. For å få til en vannforvaltning som er helhetlig i nedbørfeltene fra fjell til fjord, og samtidig samordnet på tvers av ulike sektorer og myndigheter, er det opprettet nye samordningsarenaer sentralt (direktoratsgruppe), regionalt (vannregionutvalg), og lokalt (vannområdeutvalg). OECD har vist at tilsvarende utvikling av nye samarbeidsarenaer har skjedd i de fleste land som har «modernisert» vannforvaltningen sin.

I den nye strukturen sikres økt samordning horisontalt mellom ulike sektormyndigheter som tidligere opererte mer fragmentert, og samtidig styrkes dialogen vertikalt mellom myndigheter lokalt-regionalt-sentralt. I tillegg skal det sikres mulighet for medvirkning fra næringsliv, organisasjoner og innbyggere, noe som er muliggjort gjennom en nasjonal og flere regionale referansegrupper.

I Norge er 11 fylkeskommuner utpekt som prosessledende vannsamordnere (vannregionmyndigheter). De fleste av Norges 105 lokale vannområder er interkommunale, og i mange av disse er det ansatt lokale vannsamordnere (prosjektledere) som skal bidra til samarbeid mellom kommunene og regionale myndigheter, samt bred medvirkning i arbeidet. God forankring både hos statlige og regionale sektormyndigheter og hos kommunene er avgjørende for forvaltningsplanenes og tiltaksprogrammernes troverdighet og gjennomføringskraft.

Arbeidet i Norge skal munne ut i 11 regionale vannforvaltningsplaner med tiltaksprogrammer i 2015. I tillegg skal det samarbeides med nabo-

land om planer for grensekryssende vannområder. Under veis skal relevante myndigheter og interessenter i størst mulig grad enes om kunnskapsgrunnlag problembeskrivelse, mål og tiltak. Forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer skal gjennomføres fra 2016 til 2021, før de blir erstattet av oppdaterte planer i 2022.

### De viktigste påvirkningene

EU-kommisjonen oppsummerte og evaluerte i 2012 førstegenerasjons forvaltningsplaner i hele Europa. De viktigste påvirkningene i Europa kan samlet sett grupperes i punktutslipp, diffuse utslipp, vannuttak og fysiske inngrep. Hovedutfordringene fremover er særlig knyttet til diffus forurensing fra landbruk og utilstrekkelige avløpsløsninger, og fysiske endringer knyttet til vannkraft, transport og urbanisering.

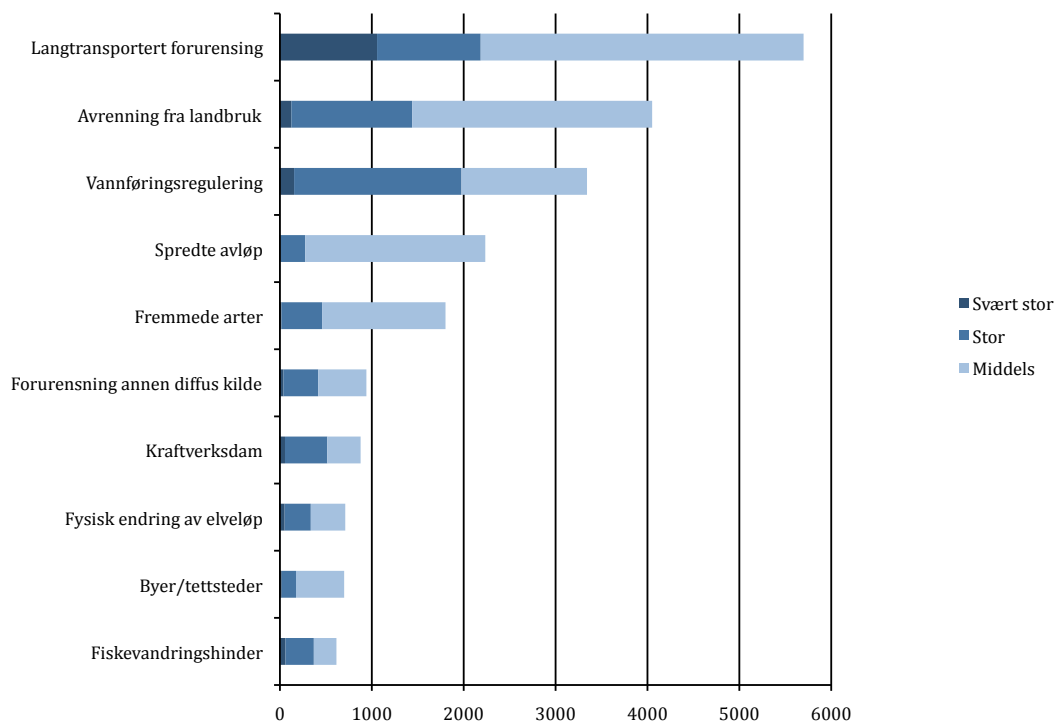
I Norge er de viktigste påvirkningene langtransportert forurensing (bl.a. sur nedbør), vannkraftregulering som fører til vandringshindre og redusert vannføring, avrenning fra jordbruk og spredte avløp, samt påvirkning fra fremmede arter (signalkreps, ørekyt, pukkellaks m.m.).

### Miljøtiltakene er i gang

For å bøte på virkningen av sur nedbør bruker Norge årlig 80-100 millioner til kalking av vassdrag. I forhold til vannkraftpåvirkningen har Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet igangsatt en gjennomgang som utføres av Miljødirektoratet og NVE for å vurdere hvilke regulerte vassdrag som bør prioriteres for vannføringsforbedringer, og her må nytten av miljøforbedringene selvsagt veies opp mot eventuelle tap i fornybar energiproduksjon. Det gjennomføres allerede mange tiltak i jordbruket. For å redusere jordbruksavrenningen ytterligere har Bioforsk på oppdrag fra Statens landbruksforvaltning utviklet og oppdatert et tiltaksbibliotek for jordbruket. Øremerkede midler for vannmiljøtiltak jordbruket innen SMIL og RMP ble økt med ca. 20 millioner ved forrige jordbruksoppgjør.

I mange kommuner har det økte fokuset på vannmiljø ført til forgang i oppryddingen i spredte avløp. At vannmiljø er kommet i fokus og er satt på dagsorden ser vi blant annet på

## Påvirkninger på vannforekomster i Norge



*Illustrasjon: Miljødirektoratet. Data fra Vann-nett (mai 2012). De 10 hyppigst forekommende påvirkninger i overflatevann (vassdrag og kystvann). Antall vannforekomster der påvirkningen er registrert. Grad av påvirkning er angitt. Påvirkninger registrert som ubetydelig eller liten er ikke med. Grunnvann er ikke med.*

antall mediasaker om vannmiljø som har økt fra en i 2007 til over 1.300 pr år i årene 2011-2012. I flere kommuner har de nå også endret «hovedplan for vann og avløp» til «hovedplan for vannmiljø» for å vise den bredere tilnærmingen man tar.

Som tidligere nevnt gjennomførte Norge en frivillig planlegging i 29 utvalgte vannområder fra 2007-2009. Planene ble godkjent og satt i verk fra 2010, og skal virke fram til de avløses av de nye regionale vannforvaltningsplanene som iverksettes fra 2016. Ved utgangen av 2012 rapporterte vannregionene om status for gjennomføringen av de om lag 1.700 miljøtiltakene i tiltaksprogrammene fra 2010.

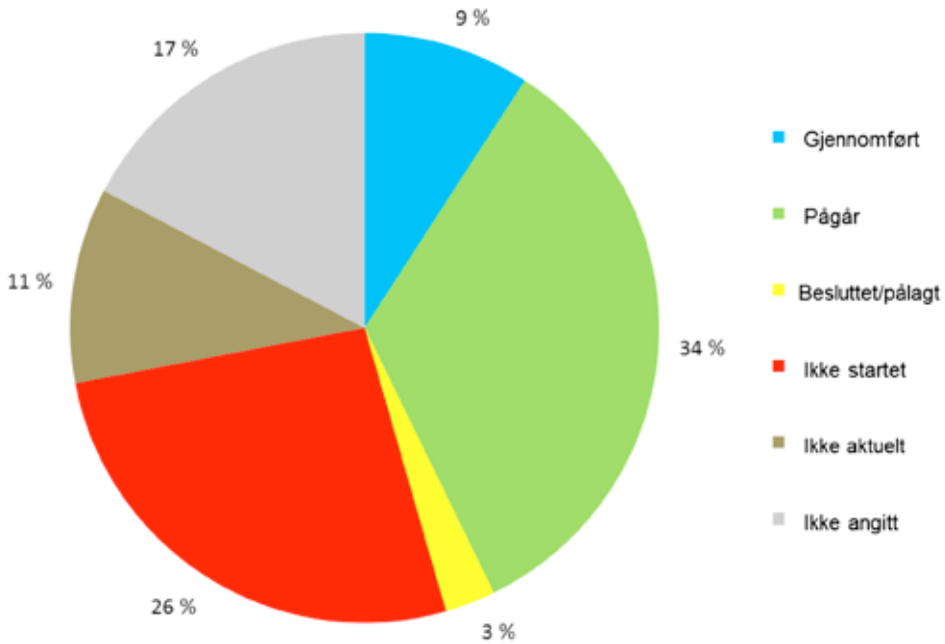
Noen av tiltakene har vist seg ikke å være relevante nå fordi de var unødvendige, for dyre, eller av andre grunner ikke lot seg gjennomføre.

Andre tiltak viste seg å være beskrevet for upresist, og forutsetter videre kunnskapsinnhenting og tiltaksutredning. Når disse to gruppene er tatt bort, viser det seg at nesten to tredeler av tiltakene allerede er gjennomført, pågår eller besluttet gjennomført. Det gir grunn til optimisme, og så får vi håpe at andelen øker fram mot slutten av gjennomføringsperioden ved utgangen av 2015.

### Kostbart, men også unntaksmuligheter

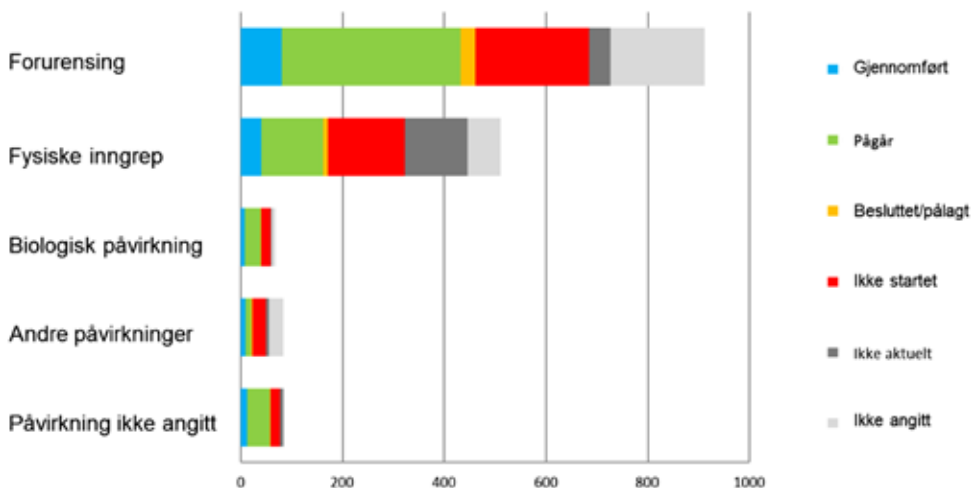
Når nye regionale forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer skal foreligge for hele landet i 2015, vil tiltakene trolig være tydeligere definerte og med bedre kostnadsanslag enn vi fikk til i den første læringsfasen 2007-2009. Allerede da Stortinget godkjente at vanddirektivet skulle bli del av

## Innrapportert status tiltaksgjennomføring 2012



Illustrasjon: Miljødirektoratet basert på informasjon rapportert fra vannregionene 2012.

## Tiltaksgjennomføring for påvirkningstype 2012



Illustrasjon: Miljødirektoratet basert på informasjon rapportert fra vannregionene 2012.

EØS-avtalen i 2009 ble det varslet at tiltakene ville bli kostbare. De fleste tiltakskostandene skal bæres av påvirker/tiltakshaver, men trolig vil noen tiltak ikke lenger ha problemeier slik vi i dag delvis ser for eksempel ved opprydding av forurensete sedimenter. Mange av tiltakene vil også være opprydding av etterslep i forhold til annet regelverk, for eksempel gjelder dette oppryddingen i spredte avløp som ikke følger direkte av vannforskriften men som nå må fullføres for at vi skal nå god miljøtilstand.

EU-landene ligger som sagt en 6-årsperiode foran Norge i gjennomføring, og derfor har det begynt å komme tall på tiltaksgjennomføring i andre land. I Sverige anslås kostnadene for vannmiljøtiltak i 6-årsperioden 2010-2015 til å ligge mellom 2,6 og 3,8 milliarder kroner. I Frankrike skal de investere tilsvarende omlag 98 milliarder kroner i vannmiljø i samme periode, her brukes økt satsning på vannmiljø som del av motkonjunkturpolitikken for å skape 60-80.000 arbeidsplasser. Norsk Vann har anslått at det totalt sett kan koste opp imot 290 milliarder kroner å få offentlige og private VA-anlegg i Norge opp på tilfredsstillende standard.

En del av miljøtiltakene vil vise seg å være vanskelige å gjennomføre på grunn av naturforhold, manglende løsninger eller at de er uforholdsmessig kostbare. Andre tiltak kan det ta lang tid før vi ser en effekt av i vannforekomsten. Derfor åpner vanddirektivet for utsatt måloppnåelse i inntil to 6-årsperioder, for Norges del altså utsettelse fra 2021 til 2027 og 2033, forutsatt at det kan begrunnes tilfredsstillende.

Oppsummeringen i EU-landene så lang viser at muligheten for tidsutsettelse er benyttet av mange land for å fordele tiltakene over 3 perioder, altså 18 år. I snitt vil andelen vannforekomster som når miljømålene øke fra 43 % til 53 % i Europa når de første 6-årsplanene er gjennomført. Det virker kanskje ikke så ambisiøst, men vi må huske på at man først har klart å snu den tidligere nedadgående trenden, noe som er en stor bragd. Uansett er det klart at de fleste landene vil trenge alle tre 6-årsperiodene for å komme i havn.

## Evaluering og veien videre

EU-kommisjonen utarbeidet i 2012 en rapport om status for gjennomføringen av vanddirektivet i Europa. De konkluderer med at det er lagt ned en betydelig innsats i utarbeidelsen av vannforvaltningsplanene i Europa, og vi har nå bedre kunnskapsgrunnlag om tilstand og påvirkninger på vannmiljøet enn noen gang tidligere. Hovedkonklusjonen er likevel at en mer besluttsom innsats må til dersom man skal nå miljømålene i tide.

Rapporten påpeker at det er betydelige mangler i overvåkingen av vannmiljøets tilstand i mange land, og klassifiseringssystemene for å vurdere miljøtilstand er fremdeles ufullstendige. Derfor anbefaler EU-kommisjonen blant annet videre at man må forbedre både overvåking og klassifisering, styrke medvirkningen, samt beskrive kostnader, nytte og ansvar tydeligere. Det er også viktig å evaluere hva som har hindret en mer ambisiøs gjennomføring i første runde, slik at hindringene kan overvinnnes i neste runde.

Som vedlegg til den generelle rapporten fikk hvert land en mer detaljert vurdering av sine vannforvaltningsplaner. Norge fikk også en tilbakemelding med i alt 15 forbedringspunkter på våre frivillige planer fra 2009. Signalene som gis nå er viktige med tanke på hvilke forventninger som vil stilles til de regionale vannforvaltningsplanene som skal være vedtatt og godkjent i 2015. Anbefalingene for bedring av fremtidige norske vannforvaltningsplaner peker blant annet på at overvåking og klassifisering må videreutvikles, arbeidet ift miljøgifter må styrkes, det må begrunnes bedre hvordan vi har brukt unntak og håndtert fysisk endrete vassdrag (bl.a. vannkraft), og alle vesentlige påvirkninger må omfattes (også biologiske påvirkninger i kystvann). Videre bør kostnadene ved tiltaksprogrammet beskrives bedre, den økonomiske analysen må forbedres, og samarbeidet med naboland om forvaltning av grensevassdrag må styrkes, og hensyn til klimaendring.

Samtidig med rapporten om gjennomføringen av vanddirektivet presenterte EU-kommisjonen også veien videre for EUs vannpolitikk i policydokumentet «Blueprint to Safeguard Europe's Water». Dokumentet slår fast at økt

sektorintegrering og supplering av regelverk trolig må til for å løse vannmiljøutfordringene. I Blueprint-dokumentet foreslår EU-kommisjonen konkrete tiltak for å overvinne hindringene på vei til godt vannmiljø, herunder å utarbeide felles europeiske retningslinjer for miljøtilpasset vannføring (“ecological flow”) og felles europeiske retningslinjer for grønn infrastruktur (“natural water retention measures”)<sup>1</sup>. EU-kom-

misjonen foreslår også strengere håndheving av regelverk knyttet til utslipp fra landbruk, avløp og industri, plantevernmidler og miljøgifter, og at det skal utarbeides flomrisikoplaner etter flomdirektivet.

Norge er med på det felles europeiske løftet, og vi må gjøre alt som er mulig og fornuftig for å beskytte og forbedre en av våre viktigste ressurser: vannmiljøet.

### Les mer på:

[www.vannportalen.no](http://www.vannportalen.no)

[ec.europa.eu/environment/water/](http://ec.europa.eu/environment/water/)

---

<sup>1</sup> “Natural water retention measures”: restaurering av vannveier med våtmarker og flomsletter/bassenger som bl.a. kan bidra til å dempe skadevirkningene av ekstremnedbør og flom ved at vannet holdes naturlig tilbake