

BLADET FRA MUNNEN: Storting og regjering må ta nasjonalt avveiiingsansvar for mer effektivt vannmiljøarbeid

Under denne vignetten inviterer redaksjonskomiteen for VANN mennesker med meninger og tilknytning til vann og vannfagene til å presentere hjertesaker. Denne gang er det Sindre Langaas som er tildelt spalteplassen. Langaas er Dr Scient og forskningsleder for Vann og samfunn ved NIVA.



Planprosessarbeidet med EUs vanddirektiv pågår i denne planperioden 2010-2015 for fullt over hele landet. Det skjer på lik linje med resten av EUs medlemsstater og andre EØS-land som har valgt å gjennomføre direktivet. I skrivende stund er vi inne i slutfasen av høringa av de 11 regionale forvaltningsplanene og der tiltaksprogrammene med sine forslag til ulike tiltak er i spesielt fokus. Den velkomponerte nasjonale høringskonferansen i Trondheim i regi av Miljødirektoratet i slutten av oktober, rettet lyskasterne spesielt mot tiltaksprogrammene, men også mot noen av de andre momentene som er koblet til tiltakene, så som setting av miljømål. Den belysningen viste med tydelighet at den norske innføringsmodellen og de rammene som ulike aktører jobber under, er komplekse og utfordrende, og at regjeringa fortsatt har en jobb å gjøre.

Tiltaksprogrammene kan sies å bygge på de naturvitenskapelige analysene. De representerer kunnskapsbaserte og kvalifiserte analyser, i visse fall oppfatninger (og av og til gjetninger) av tiltaksbehovet som behøves for at vannforekomster bedømt til å ha dårligere enn god tilstand

skal oppnå nettopp denne tilstand. Påvirkningsanalysen er også viktig. For overgjødsla innsjøer er f. eks. kildefordelingsanalyser av nærings-salter, med klargjøring av hvilke faktorer eller virksomheter det er som bidrar til for høye konsentrasjoner av nærings-salter, helt sentralt. Også økonomiske betraktninger har, eller burde ha spilt rolle i tiltaksanalysen.

Men også andre aspekter enn de innledende naturvitenskapelige analysene har betydning for den blandinga av forslag til tiltak som er ute på høring, så vel som antallet tiltak. Økonomiske kost-/nytteanalyser skal f. eks. brukes for å avgjøre om tiltak kan skje i den førstkommande gjennomføringsperioden, eller om de heller bør forskyves til senere perioder. En representant for Energi Norge påpekte med rette under høringskonferansen at om flere kost-/nytteanalyser hadde blitt utført, ville sannsynligvis antallet forslag til tiltak for gjennomføring under første tiltaksperiode vært atskillig færre. Nå varierer andel tiltak som er kostnadssatte fra 0,4 % til 38,5 % i de ulike vannregionenes tiltaksprogram. Andelen tiltak der vannregionene har forsøkt å

tallfeste eller dokumentere nytteverdien av tiltak, gjennom inntegning av framtidig forbedret miljøtilstand, er enda færre.

Ytterligere en kompliserende faktor, som til nå ikke har fått spesiell stor oppmerksomhet i Norge, er det faktum at mange av de dokumenterte forslagene til tiltak **ikke** kommer som en konsekvens av analyse av gapet mellom miljøtilstand og miljømål, og eventuelt etter en kost/nytteanalyse. Mange av tiltaksforslagene følger av andre drivkrefter, som f.eks. krav som følger av andre EU-direktiv og særnorske lover, eller er drevet fram av andre prioriteringer og planer. Etter å ha lyttet på myndigheter og sektorrepresentanter i Trondheim er det ikke så lett å forstå hvem som har ansvar for og hvem som faktisk har foreslått de ulike tiltakene. Er det vannområdene og vannregionene gjennom koordinatører og prosjektleder, eller er det kommunene eller representanter for sektorsmyndighetene? Ifølge sektorsansvarsprinsippet er det kanskje egentlig sektorene som skal ta ansvar, men i realiteten er det ofte andre involverte i vannforvaltningskollektivet som har gjort jobben.

Nasjonale politiske avveininger er en nødvendighet for å gi tydelige og like eller i hvert fall nasjonalt satte rammebetingelser for vannregionene. Det er flere årsaker til at det er sterkt ønskelig. Norge er det landet i Europa der vanddirektivets gjennomføring mest konsekvent har blitt delegert ned til regionalt nivå. Også Sverige stikker seg ut i forhold til resten av Europa i denne sammenheng, med desentralisert gjennomførings- og vedtaksansvar. Det finnes dog en viktig forskjell mellom Sverige og Norge. Det er at de svenske regionale myndighetene ansvarlige for gjennomføringen, länsstyrelsene, er statlige myndigheter med et hovedansvar for å sikre at statlig politikk gjennomføres tilfredsstillende på regionalt nivå. Også medlemmene i de svenske vanddelegasjonene som fatter vedtak, er oppnevnt av regjeringa.

Dette er i kontrast til den nye norske organiseringen som ble introdusert i 2010. I den la Stoltenberg-regjeringa hovedansvaret for koordinering og prosessledelse på fylkeskommunen. Men den bygger også på sterk medvirkning og

beslutningsmakt til kommunene og regionale myndigheter innen vannregionutvalget. Den norske organisering står derfor i kontrast til den svenske modellen, og enda mer til modellen i andre europeiske land. I disse er det oftest regjeringen selv som er ansvarlig for vedtak.

Subsidiaritetsprinsippet, et sentralt prinsipp i EUs maktutøvelse, sier at vedtak og bestemmelser skal skje nærmest mulig de som berøres. Det kan derfor hevdes at den norske ansvars- og beslutningsorganiseringen med vedtaksmakt på regionalt nivå men med deltagelse av kommuner og sektorene, ligger nærmest dette styrende EU-prinsippet og nærme den norske maktbalansen som råder mellom lokalt, regionalt og nasjonalt, statlig nivå.

Når det likevel kan sies til dels å være problematisk å delegere beslutningsansvar til regionalt nivå finnes det i hvert fall to argumenter for det.

1. EUs vanddirektiv er et mellomstatlig direktiv der det er regjeringa som har inngått avtalen med EU gjennom EØS-avtalen. Det betyr at det er regjeringa som skjøter dialogen om vanddirektivets gjennomføring og utvikling på europeisk nivå, og det er regjeringa som får kritikk om EØS-overvåkingsorganet ESA er av den oppfatning at Norge ikke oppfyller de krav som direktivet stiller. Kritikken fra ESA og den pågående dialogen viser med all tydelighet at det regionale nivået da ikke er relevant.
2. Et annet argument er å sikre at vannmiljømålene synkroniseres og harmoniseres bra med andre viktige samfunns mål på nasjonalt nivå, ikke minst nasjonale politiske produksjonsmål eller økonomiske mål for sektorer som tydelig påvirker vann- eller kystmiljøets tilstand.

Regjeringa gjorde i vinter en avklaring for håndtering av vannkraftsektorens ambisjoner og vannmiljøet. Den fastslo prinsipielt hvordan vannregionene skulle balansere samfunns mål for klimavennlig og økonomisk viktig vannkraftproduksjon med vannmiljømål i berørte vassdrag. Dette ble av flere på høringskonferansen omtalt som bra, samtidig som de avklaringer

som ble gjort av mange innen sektoren og ved vannregionmyndighetene ikke oppfattes som tilstrekkelig operative.

Det ble på konferansen også avdekket et kraftig behov for nasjonale avklaringer også for landbruket, havbruket og industrien. Hittil, i pågående planperiode, har det f. eks. ikke kommet noen signaler fra forrige eller nåværende regjering om avklaring mellom Stortingets produksjonsmål for landbruket, med sannsynlige vannmiljøkonsekvenser, og vandedirektivets miljømål. Med mulige tiltaks- og investeringsforslag i milliardklassen framstår dette som direkte uklokt. Det er bedre om regjeringa avklarer hvordan målkonflikter mellom disse sektorenes produksjonsretta mål og vandedirektivets miljømål skal håndteres prinsipielt, og kanskje i noen tilfeller sammen med næringa forsøker å utvikle regionalt differensierte føringer. Havbruksnæringa kjører nå sitt eget race, noe som kan være forståelig, men som samtidig gjør at andre næringers tillit til prosessen og vilje til å bidra med tiltak, reduseres signifikant.

Den 16. oktober ble Stortingets vanngruppe etablert med tretten engasjerte politikere. En av de viktige rollene den gruppa kan spille er å være pådriver for å få i stand avklaringer i politiske målkonflikter, der f eks mål satt av Stortinget må omforenes med mål med utgangspunkt i EUs vandedirektiv. Ellers tvinges vannregionutvalgene til å håndtere nasjonale målkonflikter på regionalt nivå. Resultatet kan bli et lappeteppes av tiltak og virkemidler med til dels uforutsigbare økonomiske og juridiske konsekvenser for

berørte virksomheter rundt om i Norge, og usikker oppnåelse av vannmiljømålene. Høringskonferansen indikerte på lang vei at dette kan være på vei til å skje. Regional rådgivning og vedtaksrett innbyr til ganske differensierte tiltaksprogram. Det er derfor viktig å gi det et nasjonalt juridisk rammeverk som garanterer fundamental rettsikkerhet for virksomheter.

Om dette ikke skjer kan deres investeringsambisjoner fort kveles av usikkerhet om hvordan framtidige krav og pålegg vil håndteres. Overgripende politiske avklaringer og avveininger på nasjonalt nivå som ikke kan reguleres av lovverket, er også helt nødvendige for å rydde unna usikkerhet og skape arbeidsro og tillit i arbeidet. Så lenge dette mangler er risikoen stor for konflikt.

For mange er det også en gåte hvorfor det kun er forvaltningsplanen som skal løftes opp til kongen i statsråd for godkjenning, og ikke også tiltaksprogrammet. Selv om det siste inneholder en detaljrikdom som ikke naturlig hører hjemme på kongens bord, ja så er det tross alt noe som regjeringa står ansvarlig for ovenfor ESA. Og da å fraskrive seg muligheten for å justere innholdet i tiltaksprogrammene og ta nasjonalt ansvar virker ikke spesielt gjennomtenkt. Så Tine Sundtoft, her er det bare å invitere kollegene Aspaker, Mæland og Listhaug til diskusjoner om nasjonale avklaringer for å oppnå en mer smidig vannforvaltningsprosess med høyere effektivitet og bedre vannmiljø som resultat og med næringer som vet hva som gjelder.