

Erfaringer fra kommune-Norge med vannforskriften

Av Sigrid Louise Bjørnstad

Sigrid Louise Bjørnstad er miljøplanlegger i Skedsmo kommune og har vært prosjektleder for Vannområde Leira-Nitelva.

Innlegg på seminar i Norsk vannforening 25. september 2014.

Innledning

Kommunene har «alltid» drevet med vannforvaltning, ikke minst knyttet til drikkevannsforsyning og til avløpsrensing. Allerede i 1860 fikk vi Sundhedsloven, og senere har bl.a. vassdragsloven, vannvernloven og forurensningsloven gitt rammene for kommunenes innsats. Det har vært miljøpakker og vannbruksplaner. Det er fastsatt verneplaner og gitt retningslinjer for differensiert vassdragsforvaltning. Kommunene har i større eller mindre grad gjennomført vannkvalitetsovervåking. Og mange kommuner har fastsatt brukermål for vassdragene sine.

Så hva ble nytt med vannforskriften? Og hva er kommunenes erfaringer med dette?

Helhetlig vannforvaltning og ny organisering

Kommunene hadde først og fremst hatt fokus på vassdragene innenfor kommunens egne grenser. En del kommuner hadde riktignok etablert interkommunalt samarbeid for å løse de praktiske utfordringene med drikkevannsforsyning og avløpsrensing, men kommunegrensene var styrende for hvor kommunen hadde en innsats.

Helhetlig vannforvaltning innebar en helt ny organisering av arbeidet. Eller kanskje ikke helt ny, for mye av arbeidet knyttet til drikkevannsforsyning og avløpsrensing skulle jo fortsette

som før. Men det skulle være en ny overbygning over arbeidet. Nedbørfeltene, ikke kommunegrensene, skulle «styre». (Man kan tross alt «ikke se den grense under den vann») Sektormyndighetene og alle «påvirkere» skulle sterkere inn.

Ingrediensene i den nye overbygningen var:

Én nasjonal myndighet

I Norge var det opptil flere nasjonale myndigheter med ansvar for ulike deler av vannforvaltningen. Med vannforskriften skulle vi få en «konsernsjef». Men skulle det være Miljøverndepartementet eller Olje- og energidepartementet? Miljøverndepartementet, nå Klima- og miljødepartementet, fikk den posisjonen.

Da ble det ny diskusjon: Skulle Direktoratet for naturforvaltning (DN) eller Statens forurensningstilsyn (SFT) være «nestleder»? Siden *god økologisk tilstand* er målsetningen, det ble naturlig at DN fikk den rollen. Og så ble det opprettet en etatsgruppe hvor også SFT var med (og nå heter de begge Miljødirektoratet).

Vannregioner og vannregionmyndigheter

Det ble ganske tidlig klart at det var fylkesmanns-embetet som skulle være vannregionmyndighet. Men hvor mange vannregioner skulle det være? Og hvilket embete skulle være vannregionmyndighet i de vannregionene hvor det var flere å velge mellom? Dette ble en norsk, tradisjonell lokaliseringsdebatter, men til sist ble det klart. For Vannregion Glomma ble det Fylkesmannen i Østfold.

Da dette endelig var på plass, og arbeidet med våre første vannforvaltningsplaner var godt i gang, kom forvaltningsreformen. Og vips, skulle fylkeskommunen være vannregionmyndighet. Da var det ikke så vanskelig å bestemme hvilken fylkeskommune – man bare fortsatte i samme fylke.

Kommunenes erfaring med dette, var at det tok tid. Men kommunene fortsatte sitt vannforvaltningsarbeid knyttet til avløpsrensing og drikkevannsforsyning mer eller mindre som før. Vi syntes vel kanskje at det hadde vært bedre med en statlig administrativ styring fremfor en fylkeskommunal politisk styring. Først senere skulle vi oppleve at erfaringene fra første runde med vannforvaltningsplaner i liten grad ble med i det videre arbeidet. Og vi kunne heller ikke se at fylkeskommunen satte av nok ressurser til rollen som vannregionmyndighet.

Nå skulle jo også alle fylkeskommuner og fylkesmenn innen en vannregion ha en rolle. Men det er det nok ikke helt klart for kommunene og deres «forlengede arm», vannområdene, om hvem som bestemmer hva innenfor prosess, plan og fag. Vi er vel ikke helt sikre på om de vet det selv bestandig, heller. Men vannområdene får litt penger fra både den ene og den andre, og det setter vi pris på.

Men vi fikk nok også en følelse at det var viktigere for vannregionmyndigheten å rapportere oppover i systemet, enn å gi kommunene/vannområdene nødvendige faglige råd og nødvendig tid. Det var til tider ikke grenser for hvor detaljert rapporteringen skulle være, og den kunne nå slett ikke samordnes med den rapporteringen kommunene allerede måtte gjøre til fylkesmann (utslippstillatelser) og KOSTRA, hverken i tid eller innhold. Kommunene var nok også litt undrende til at vannregionmyndigheten ikke var mer lydhør overfor innvendingene fra «pilotvannområdene», som f.eks. Morsa. For det var jo nettopp for å få erfaringer man hadde opprettet disse pilot-prosjektene.

Vannområder

For å få en mer hensiktsmessig enhet for det daglige arbeidet, ble det etablert vannområder. Dette skulle også sikre en lokal forankring – medvirkning ble nemlig ansett å være meget viktig. Her

gikk kommunene i førersetet og ansatte prosjektledere. Dette «Prosjekt Vannområde» ble stort sett finansiert gjennom kommunenes vann- og avløpsgebyrer. Litt midler har, som sagt, kommet fra vannregionmyndigheten(e), men sektormyndighetene har stort sett ikke bidratt finansielt, hverken til «Prosjekt vannområde» eller til vassdragovervåkingen. Det er også sterkt varierende i hvilken grad sektormyndighetene har deltatt i det praktiske arbeidet i vannområdene.

Ny begreper

Fra «tidens morgen» var det hydrologi og kjemi som hadde vært retningsgivende for vannforvaltningen. NVE kartla vannmengdene, og miljøvernmyndighetene passet på vannkvaliteten. Kommunenes vannkvalitetsovervåking var stort sett knyttet til kjemiske parametre. Og det var jo naturlig, siden det var disse parametrene det var satt krav til i kommunenes utslippstillatelser. Dessuten var brukermålene knyttet til kjemien. Det var den kommunen kunne. Forskerne og overordnede myndigheter kunne en del om hydrologi i tillegg.

Med vannforskriften var det økologien, dvs. planter og dyr som levde i vannet, som skulle styre. Innen 2021 skulle alle landets forekomster ha *god økologisk tilstand*. I noen utvalgte vannområder var fristen sågar 2015.

Men hva var nå en «vannforekomst»? Og hvordan sto det nå egentlig til i den enkelte vannforekomsten, dvs. hva var den økologiske tilstanden? Og ville den kunne bli/forbli god? Og hva skulle til for at den kunne bli god i tide? Og hvordan skulle vi måle det?

Det dukket opp begreper som typifisering, karakterisering og klassifisering. Kommunene ble satt til å dele inn sine vassdrag i vannforekomster, vurdere påvirkningene (type og grad) og å angi risiko for ikke å nå *god økologisk tilstand* i tide. Noe av dette bygget på harde fakta, bl.a. ut fra kjemiske overvåkingsdata, mye var skjønnsmessig basert. Alt dette skulle legges inn i databasen Vann-Nett av Fylkesmannen/NVE. Og så skulle kommunene/vannområdene kunne bruke Vann-Nett, når i arbeidet med tiltaksanalyse, forvaltningsplan og overvåkingsprogram.

Vann-Nett var dessverre ikke på noen måte klar da kommunene/vannområdene skulle starte dette arbeidet for å bli ferdig i henhold til vannregionmyndighetens fremdriftsplan. Og fremdeles mangler det data om kjemisk tilstand (miljøgifter) for de fleste vannforekomstene.

Nye oppgaver – hva med veiledere og maler?

For vannregionene skulle det lages forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer. Disse skulle bygge på vannområdenes tiltaksanalyser. På veien frem mot disse dokumentene skulle man lage dokumentet «Vesentlige spørsmål» både på vannområdenivå og i vannregionen. Nye overvåkingsprogram skulle også fastsettes.

Tiltaksanalyser og overvåkingsprogram knyttet til forurensninger var jo mange av kommunene kjent med fra før. For i hovedplanene for avløp, for vann og for vannmiljø, var det mange tiltak, om enn i liten grad tiltak knyttet til jordbruk, samferdsel og industrielle utslipp. Men nå var det altså økologisk tilstand som skulle vurderes, og eventuelt forbedres. Og tiltakene for så forskjellige påvirkninger som forurensninger, fremmede arter og fremmede arter skulle prioriteres ut fra kost-effekt.

Så det var stort behov for veiledere for arbeidet. Og det var behov for utredninger/beregninger av tilførselene og også annet grunnlagskunnskap, f.eks. kost-effekt av aktuelle tiltak, for å sikre at man fikk en helhetlig, kunnskapsbasert vannforvaltning. I tillegg var det viktig at man fikk noenlunde lik layout og likt innhold, så vannregionmyndigheten skulle lage maler.

Så det ble laget veiledere for karakterisering, klassifisering og vassdragsovervåking, for arbeidet med tiltakene og for medvirkning og samråd. Mange av veilederne og malene, samt resultatene av beregningene, kom lovlig sent. Noen kom sågar etter at fristen for å levere tiltaksanalysen var passert eller så tett opptil at tiltaksanalysen/overvåkingsprogrammet allerede var behandlet i vannområdenes ulike faggrupper og i styringsgruppa.

Et eksempel er Revidert klassifiseringsveileder, som kom etter at vannområdene i Vannregion

Glomma skulle ha levert sine tiltaksanalyser. Til alt overmål var klassifisering av leirelver, som det jo er ganske mange av i vårt vannområde, tatt ut. Løsningen har blitt utsatt frist til 2027 for samtlige leirelver i Vannområde Leira-Nitelva. Dette er et paradoks siden Leiravassdraget er med i planfase 1 og altså burde ha hatt *god økologisk tilstand* allerede til neste år. Og ingen skal si at vi ikke har etterspurt en metodikk for klassifisering av leirelver siden arbeidet startet i 2007. (Og det var da også et forslag til metodikk i den første klassifiseringsveilederen).

Noen veiledere ble vel omfangsrike, og de tar for mange forbehold. De ble derfor litt vanskelige å trenge inn i, og det var ikke alltid så lett å vite hvordan man skulle forholde seg til de faglige forbehold. Det er sikkert nødvendig for en forsker å ta faglige forbehold, men forbeholdene blir til liten hjelp for en stakkars prosjektleder, som skal vurdere nødvendige/mulige tiltak. Man kan kanskje si at i noen tilfeller ble «det beste det godes fiende». Når mange av beregninger er beheftet med stor usikkerhet, burde man kanskje i større grad operere etter «Godt nok»-prinsippet.

Andre faglige spørsmål som Vannområde Leira-Nitelva gjennom årene har bedt om å få avklart er:

- Hvilke miljøgifter er viktige og hva er god kjemisk tilstand for disse?
- Er virkelig ørekyt en fremmed art i våre vassdrag? Hvordan skal vi i så fall forholde oss til det?
- Hvilke biologiske kvalitetselement skal benyttes i overvåkingen av leirelver der hvor bunndyr og/eller begroingsalger ikke er hensiktsmessige?
- Hvor kommer det basisovervåkingsstasjoner?

Nødvendige tiltak. Hva skal til for gjennomføringen?

En ting er å lage tiltaksplaner, en annen er gjennomføringen.

Det er altså forutsatt at sektormyndighetene skal stå for gjennomføringen innenfor sin «vanlige» ansvarsområder. For kommunene vil dette

få betydning for deres rolle som arealforvalter og byggesaksmyndighet, som eier og drifter av avløpsanlegg (og drikkevannsforsyning) og kommunale veger, som forvalter av tilskuddsmidler i landbruket og som forurensningsmyndighet (private avløpsanlegg).

Alt dette går sin gang innenfor de rammer, juridiske og ressursmessige, som er til rådighet. Kommunene/vannområdene opplever imidlertid at dagens juridiske, økonomiske, administrative og organisatoriske virkemidler i mange tilfeller hverken er tilstrekkelige eller hensiktsmessige. Dette har vært påpekt i alle de høringsuttalelser Vannområde Leira-Nitelva har avgitt gjennom tidene og direkte av våre politikere. Men vi kan vel ikke akkurat si at dette er blitt tatt til følge i statsbudsjettet eller på annen måte.

Kommunene kan nok på mange måter føle at Staten mener at «dette skulle kommunene uansett gjøre» og «det må kunne dekkes gjennom avløpsgebyrene». Men dette skal jo være en nasjonal, ikke en kommunal, dugnad, og samtlige sektorer har et ansvar. Det går tydelig frem av vannforskriften og tankene bak en helhetlig vannforvaltning.

Kommunene skal så absolutt gjøre sin del av oppgaven (de er faktisk godt i gang), men også andre sektorer må bidra. For mange av vannforekomstene er det en betydelig utfordring å komme frem til hensiktsmessige tiltak innen jordbruket, og det er ingen tvil om at rammene for Regionalt miljøprogram (RMP) og Spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL) må økes betraktelig. Dette gjelder ikke minst for de hydrotekniske anleggene som ble lagt ned i forbindelse med bakkeplaneringene som foregikk i stor utstrekning på 1970-tallet, som en følge av den tids landbrukspolitikk. Disse anleggene er nå ca. 40 år gamle og ikke på noen måte tilpasset dagens nedbørsforhold.

I arbeidet med vannforskriften har nok de fleste kommuner/vannområde erfart at det har vært for knapt med personellressurser i alle nivåer av «vannforvaltningsfamilien», delvis mangler det også relevant kompetanse.

Oppsummering

Kommunene er opptatt av vannforekomstene sine og har tatt og vil ta en stort ansvar for å oppnå *god økologisk og kjemisk tilstand* i sine vannforekomster. Erfaringene til nå er at

- Veiledere, maler og faglige utredninger/beregninger har kommet altfor sent i forhold til tidsfristene kommunene/vannområdene har hatt for sitt arbeid
- Databasen Vann-Nett var ikke klar i tide
- Det er for liten forståelse for de politiske prosessene i kommunene, samtidig som de politiske prosessene i fylkeskommunene «spiser» av tiden
- Det har vært for få menneskelige ressurser hos vannregionmyndigheten
- Det er en uklar rollefordeling mellom vannregionmyndigheten, øvrige fylkeskommuner og fylkesmannsembetene innen en vannregion
- Det har vært liten lydhørhet når det gjelder hva kommunen kan rapportere og tiden vi trenger til å få frem data og dokumenter
- Lokal medvirkning er sagt å være viktig, men bryr Vannregionmyndigheten og Staten seg virkelig om kommunenes/vannområdenes erfaringer og høringsuttalelser?
- Kommunene har liten grad har blitt tatt på alvor når vi har pekt på behovet for hensiktsmessige virkemidler og tilstrekkelige menneskelige og økonomiske ressurser, inkludert kompetanse, i alle sektorer
- Øvrige sektorer har ikke bidratt finansielt og synes å ha begrensede økonomiske og personellmessige ressurser til vannforvaltningsarbeidet

Vi får tro at perioden med slike erfaringene nå er tilbakelagt. Vannforskriften er, som sagt, en stor nasjonal dugnad, som bla. legger vekt på lokal medvirkning. Kommunene og vannområdene vil gjøre sin del og forventer tilsvarende innsats fra de andre aktørene. Det er viktig å bevare entusiasmen for arbeidet. Da er det viktig at alle er med og at alle blir tatt på alvor.