

Status for regionale vannforvaltningsplaner: På rett vei, men fremdeles langt fram til målet

Av Anders Iversen

Anders Iversen er fagdirektør for vannforvaltning i Miljødirektoratet.

Artikkelen er ikke identisk med innlegget Iversen holdt under Vannforeningens seminar 25. september 2014, men snarere en oppdatert rapport fra arbeidet med vannforvaltningsplanene.

Sammendrag

Høsten 2014 kom forslag til regionale vannforvaltningsplaner for 2016-2021 på høring fra alle landets 11 vannregionmyndigheter. Planene er et stort steg i riktig retning, og vil bidra til bedre oppfyllelse av vanddirektivet og den norske vannforskriften. Det er likevel en del forbedringspunkter i høringsdokumentene, og det er stor variasjon mellom de ulike vannregionenes dokumenter.

Det kan se ut til at arbeidet med å forbedre fastsettelsen av miljømål og forslag til tiltak i vassdrag med kraftproduksjon vil utløse annen gangs høring i flere regioner.

Det vil ikke være mulig å oppfylle vannforskriften og vannforskriftens krav fullstendig i denne perioden, men i likhet med andre land kommer vi stadig nærmere for hver planfase.

Riksrevisjonen har i januar 2015 besluttet å gjennomføre en hovedanalyse i arbeidet med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene.

Vannforvaltning på rett vei

Gitt rammene i form av begrensede ressurser, knappe tidsfrister og sen eller manglende veiledning og avklaring, så representerer høringsdokumentene en formidabel prestasjon av vann-

regionmyndighetene og andre involverte aktører. Dokumentene som nå er på høring, er et stort steg i riktig retning fra pilotplanene i 2009.

Planene dekker nå hele landet, og har en god framstilling av miljøtilstanden og hovedutfordringene i vannregionene. Vi vet mer enn noen gang før både om hvor vi har kunnskap og om hvor vi må styrke kunnskapen for å få enda bedre planer i neste fase. Samtidig er vannmiljøovervåkingen styrket med om lag 30 millioner per år sammenliknet med nivået før vannforskriften kom. For en stor andel av vannforekomstene er det foreslått miljømål og miljøtiltak for første gang.

De viktigste påvirkningene på vannmiljøet som høringsdokumentene peker på, er vannførringsregulering, sur nedbør, forurensing fra landbruk og spredt avløp, samt fremmede arter.

Sektorene med flest foreslåtte tiltak er kommunene (avløp, landbruk m.m.), NVE (vannførringsregulering), fylkesmannen (både miljø og landbruk), samt Miljødirektoratet (forurensing, naturmangfold m.m.).

Selve planarbeidet er viktig fordi det i seg selv bidrar til en mer samordnet og helhetlig vannforvaltning. Mange ulike beslutningstakere og interessenter knyttes sammen i et arbeid om et felles kunnskapsgrunnlag og omforente vurderinger av miljømål og unntak, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. NIBRs undersøkelser¹ viser at flertallet av deltakere i det regionale arbeidet mener at nedbørsfeltbasert forvaltning

¹ Samleside vannportalen med publikasjoner og presentasjoner fra WAPABAT-prosjektet.

gir et mer helhetlig perspektiv, og at forvaltningsplanene kommer til å være nyttige instrumenter for samordning. Målkonflikter er synliggjort og blir håndtert. Planene slik de foreligger er en bekreftelse av dette inntrykket.

Høringen høsten 2014 er til for å få inn kunnskap og forslag til forbedringer slik at foreliggende plandokumenter kan bli bedre fram mot vedtak og godkjenning i 2015. Aktiv og tidlig deltakelse fra alle myndigheter vil være avgjørende for en vellykket høring.

Vi er på rett vei mot stadig bedre vannforvaltningsplaner i 2015, 2021 og 2027, og samtidig stadig bedre vannmiljø fram mot 2033. Det er viktig å trekke mest mulig læring ut av denne planfasen som for første gang dekker hele landet, og bruke dette som grunnlag for forbedringer i de kommende planfasene.

Langt igjen til målet

På tross av forbedringene som er beskrevet over, er det fortsatt en del forbedringspunkter i høringsdokumentene, og det er stor variasjon mellom de ulike vannregionenes dokumenter.

- **Kunnskapsgrunnlag:** Det er betydelige huller i kunnskapsgrunnlaget om miljøtilstand sammenliknet med ambisjonsnivået som følger av vannforskriften. Grunnet hullene i kunnskapsgrunnlaget er problemkartlegging foreslått som tiltak i perioden 2016-2021 i et stort antall vannforekomster som er vurdert til ikke å oppfylle miljømålene i dag.
- **Prosess:** Det går fram av planene at ikke alle vannregionene har lyktes med å oppnå ønsket deltakelse fra sektorene og medvirkning fra allmennheten. Dette har ført til at grad av ferdigstilling av dokumentene varierer. Det er usikkert om alle uenigheter er synliggjort i forvaltningsplanene.
- **Tilgjengelighet:** Tilgjengeligheten for allmennheten varierer. Mange av planene har høyt detaljeringsnivå og teknisk språk, og lykkes ikke med å folkeliggjøre hva man oppnår med planene.
- **Detaljeringsnivå:** I mange tilfeller er detaljeringsnivået i forvaltningsplanene for stort i forhold til hva det bør være i regionale over-

siktsplaner, som ikke skal være enkeltsaksbehandling.

- **Miljømål:** Fastsettelse og beskrivelse av miljømål har vært krevende, og mangler ennå for en del vannforekomster. Særlig gjelder dette miljømål for Sterkt Modifiserte Vannforekomster (SMVF) der føringer² og veiledning³ kom svært sent.
- **Tiltaksprogrammer:** De foreslåtte tiltakene er ofte beskrevet for omfattende og detaljert, særlig i forvaltningsplanene. Det vil være problematisk for regjeringen å godkjenne dette, da det kan bryte med forutsetningen om at skjønnsrommet for sektormyndighetene i forhold til det enkelte tiltak ikke skal reduseres vesentlig.
- **Prioriteringer:** Beskrivelse av prioriteringer og nytte-/kostvurderinger er mangelfull i flere planer. Muligheten for å bruke tidsutsettelse til å spre tiltakene over flere perioder er ofte ikke utnyttet for å øke realismen i planene.
- **Spesielle saksfelt:** Saksfelt som man av ulike grunner ikke har hatt prioritet på i denne perioden er bl.a. miljøgifter, grunnvann og fysiske endringer i kystvann. Påvirkninger fra lakselus og rømt oppdrettsfisk er fortsatt uavklart, og ikke med i høringsdokumentene i denne fasen.

Mange av disse forbedringspunktene forutsetter et langsiktig arbeid med kunnskapsinnhenting, utvikling av nye verktøy og virkemidler, og nasjonale avklaringer fram mot neste planfase der reviderte planer skal foreligge i 2021.

Oppsummering av høringen av regionale vannforvaltningsplaner høsten 2014

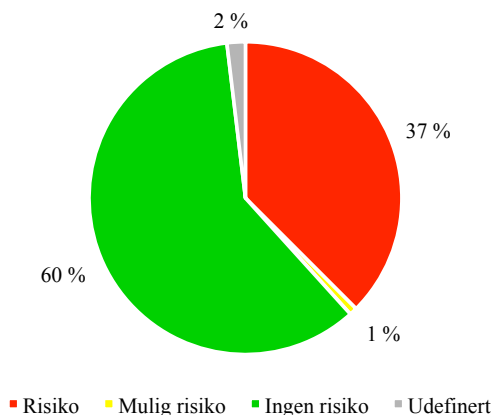
Risiko for ikke å nå miljømålene i 2021:

60 % av vannforekomstene er vurdert til «ingen risiko»
 37 % av vannforekomstene er vurdert til å være i «risiko»

² Brev fra Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet 24. januar 2014.

³ Direktoratgruppen: Veileder 01:2014 (februar 2014).

Risikovurdering i overflatevannforekomster i Norge



Figur 1. Nasjonal oversikt over risiko for ikke å nå miljømålene i 2021, overflatevann.

Figur 1 viser en nasjonal oversikt over risikovurdering av i alle kategorier overflatevann (elv, innsjø og kystvann), basert på antall vannforekomster. Som grunnlag for videre tiltaksplanlegging skal det vurderes om det er risiko for at vannforekomster ikke når miljømålene innen utgangen av kommende forvaltningsplanperiode. Hensikten er å identifisere de vannforekomstene der det er nødvendig å gjennomføre tiltak. Risikovurderingen gjøres med utgangspunkt i dagens miljøtilstand, framtidig utvikling av påvirkningsbilde og vurdering av effekten av eventuelle tiltak.

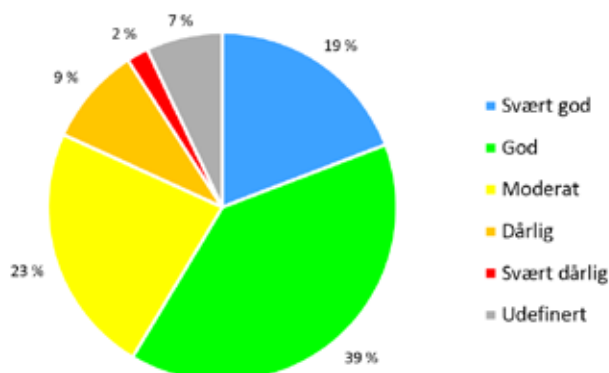
Innlegging av påvirkninger på grunnvannforekomster har kommet for kort til at den er

inkludert i oversikten. Fordi det er flest vannforekomster i kategorien elv, vil elv være kraftig overrepresentert og kystvann kraftig underrepresentert i denne figuren. Figurer fordelt på vannkategoriene elv, innsjø og kystvann, samt fordelt på antall og lengde eller areal, er å finne i vedlegget (www.vann-nett.no, september 2014).

Økologisk tilstand i overflatevann (elv, innsjø og kystvann):

- Svært god: 19 %
- God: 39 %
- Moderat: 23 %
- Dårlig: 9 %
- Svært dårlig: 2 %

Økologisk tilstand i overflatevannforekomster



Figur 2. Nasjonal oversikt over økologisk tilstand i overflatevannforekomster.

Figur 2 viser en nasjonal oversikt over økologisk tilstand i alle kategorier overflatevann (elv, innsjø og kystvann), basert på antall vannforekomster. Fordi det er flest vannforekomster i kategorien elv, vil elv være kraftig overrepresentert og kystvann kraftig underrepresentert i denne figuren. Figurer fordelt på vannkategoriene elv, innsjø og kystvann, samt fordelt på antall og lengde eller areal, er å finne i vedlegget (www.vann-nett.no september 2014).

Påvirkninger: De fem viktigste påvirkningene i norske vannforekomster er:

1. Vannføringsregulering
2. Langtransportert forurensning
3. Forurensning fra landbruk
4. Forurensning fra spredte avløp
5. Fremmede arter

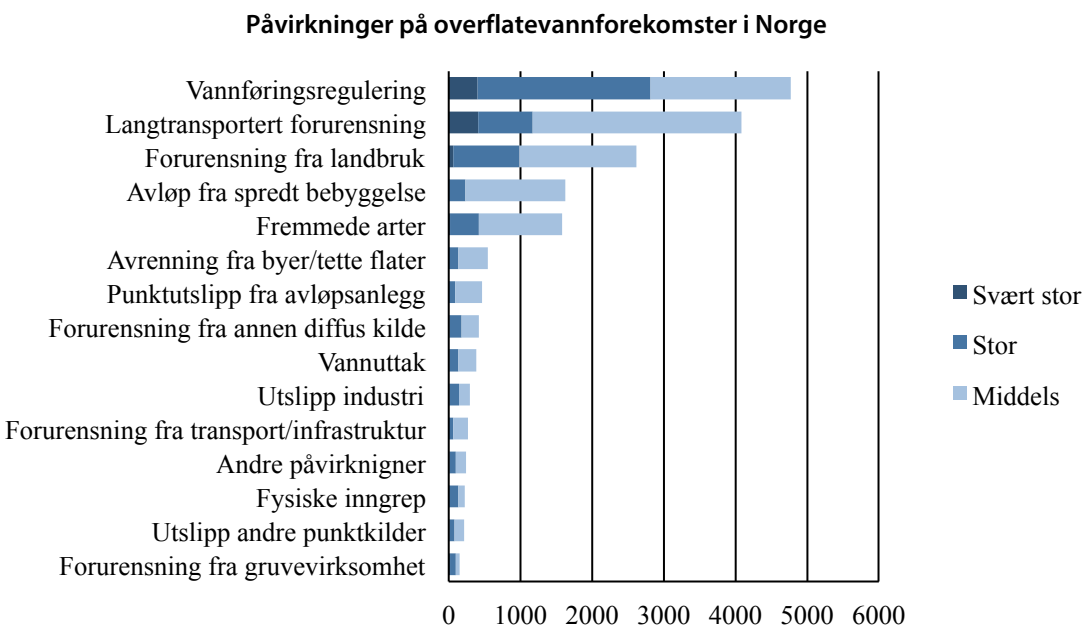
Figur 3 viser en nasjonal oversikt over påvirkninger i alle kategorier overflatevann (elv, innsjø og kystvann), basert på antall vannforekomster der påvirkningen er registrert. Fordi det er flest vannforekomster i kategorien elv, vil elv være kraftig overrepresentert og kystvann kraftig underrepresentert i denne figuren. Figurer for-

delt på vannkategoriene elv, innsjø og kystvann, samt fordelt på antall og lengde eller areal, er å finne i vedlegget. Innlegging av påvirkninger på grunnvannsføremster har kommet for kort til at den er inkludert i oversikten (www.vann-nett.no september 2014).

Annen gangs høring kan bli aktuelt

På flere tema skjer det en forbedring av planene både under og etter høringen. Dette betyr at vannregionmyndighetene (VRM) i samråd med vannregionutvalgene (VRU) må vurdere om endringene etter høringen blir så vesentlige at hele eller deler av dokumentene må ut på fornyet høring. På slutten av 2014 og starten av 2015 er det gjennomført et intensivt arbeid i flere av regionene, hvor NVE, FM, VRM og Miljødirektoratet bidrar til å forbedre fastsettelsen av miljømål og forslag til tiltak i vassdrag med kraftproduksjon, i tråd med den nye føringen og veiledningen som kom i 2014.

Nye miljømål for vassdrag med kraftproduksjon kan ansees som en vesentlig endring i de vannforvaltningsplanene det gjelder. Dette skyldes både at regulering for kraftproduksjon er en



Figur 3. Nasjonal oversikt over påvirkninger i overflatevann.

av de vesentligste påvirkningsfaktorene på vassdragene i mange vannregioner, og at omforente miljømål er noe av det viktigste innholdet i en vannforvaltningsplan. Det er viktig at endring av så sentrale elementer i planene blir gjenstand for prosesser som sikrer medvirkning, legitimitet og forankring. Klima- og miljødepartementet (KLD) har derfor gitt vannregionmyndighetene råd om at det i slike tilfeller kan være fornuftig med en annen gangs høring av planene. Det vil være tilstrekkelig å sende på ny høring de deler av planen som er vesentlig endret. Ved utsendelse må det gjøres klart hvilke deler av planen som er vesentlig endret og som man ønsker kommentarer på.

KLD har også satt som føringer at en eventuell andre gangs høring av plan eller deler av plan bør være 6 uker, som er minimum i henhold til plan- og bygningsloven. Ved utarbeidelse av nye høringsdokumenter må det legges vekt både på deltakelse fra aktuelle sektormyndigheter og medvirkning fra aktuelle bransjer og organisasjonene regionalt og lokalt. Det er avgjørende at det som kommer ut av 2. gangs høring, har legitimitet, og KLD har derfor oppfordret vannregionmyndighetene til å avholde møter med regulantene og andre interessenter før det nye høringsdokumentet ferdigstilles eller under høringsprosessen.

Det var Stortingets forutsetning ved innlemmelsen av EUs vanndirektiv i EØS-avtalen at Norge så langt som mulig skal følge EU-landenes tidsplan, noe som medfører at godkjente planer skal rapporteres til ESA 22. mars 2016. Det kan derfor bli et tett løp med eventuelle andre gangs høringer og vedtak i fylkestingene i 2015, og godkjenning ved kongelig resolusjon i første kvartal 2016.

Oppfyllelse av ESA-krav

Det vil ikke være mulig å oppfylle vannforskriften og vannforskriftens krav fullstendig i denne perioden. Men Norge viser en tydelig forbedring fra pilotfasen. Alle EU-landene har tilsvarende situasjon, og signalene fra EU-kommisjonen til disse har vært at man forventer å se *tydelig og dokumenterbar forbedring* fra den ene planperioden til den neste. Dette gjelder for eksempel til-

taksprogrammer og økonomiske vurderinger, der resultatet av gjennomgangen av 2009-planene i Europa var at det ble etablert nye arbeidsgrupper i 2013 for å sikre utvikling av nødvendig veiledning og verktøy for kommende planperioder.

Tema der Norge særlig vil ligge etter i forhold til vanndirektivets og ESAs krav også i denne planfasen er:

- **Basisovervåking** av økologisk og kjemisk tilstand, samt tiltaksrettet overvåking. Vi har i dag bare høy pålitelighet (datasett på relevante, sensitive kvalitetselementer) på 7 % av vannforekomstene. Miljødirektoratet leverte i 2013 et notat til Miljøverndepartementet⁴ med et absolutt minimumsforslag til basisovervåkingsnettverk, som forutsetter en finansiering på 88 millioner ut over 2013-nivå.
- **Miljøgifter** (overvåking og grenseverdier). Datterdirektivet om miljøgifter⁵ ble først vedtatt i EU i 2008, og gjennomført gjennom endringer i vannforskriften i 2012. Vi er derfor kommet betydelig kortere med dette tema enn med andre tema i vannforskriftarbeidet. Det vurderes å opprette et eget prosjekt under direktoratsgruppen for dette tema.
- **Tilstrekkelig økonomisk analyse og nytte/kost vurderinger.** Her strever alle landene med tilnærmingen, og det ble i 2013 etablert en ny europeisk arbeidsgruppe for utvikling av felles verktøy og veileidning på tema. Det vurderes også å opprette et eget prosjekt under direktoratsgruppen for dette tema.
- **Bruk av artikkel 4.7** (vannforskriftens § 12) ved nye inngrep og aktiviteter. Spørsmålet om omforent forståelse av bestemmelsen er løftet til departementsnivå, der det arbeides med avklaring og veiledning.
- **Arbeidet med grunnvann** (generelt). Temaet har ikke vært prioritert til nå, fordi det vurderes at vi ikke har vesentlige påvirkninger og utfordringer med grunnvann sammenliknet med andre påvirkninger og vannkategorier. Hovedutfordring her er karakterisering av grunnvannsforkomster i

⁴ Miljødirektoratet: Forslag til konkret basisovervåkingsnettverk i henhold til vannforskriften

⁵ Direktiv 2008/105/EF, revidert direktiv 2013/39/EU

henhold til Grunnvannsdirektivet, samt å dokumentere at vi har overveiende god kjemisk tilstand. Grunnvannsdirektivet⁶ ble innlemmet i EØS-avtalen i 2009, og gjennomført ved endringer i vannforskriften i august 2010.

- **Miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster** i vassdrag med kraftproduksjon. Føringer og veiledning på dette tema kom sent i denne fasen, og resultatet avhenger av hvor langt man kommer med dette i perioden fram til vedtak av planene, sett i forhold til det som norske myndigheter har svart ESA at vi skal levere. Se avsnittet om eventuell annen gangs høring over.
- **Biologiske påvirkninger i kystvann.** Spørsmål knyttet til påvirkning fra lakselus og rømt oppdrettsfisk har vært uavklart på departementsnivå i hele planperioden, og spørsmål om påvirkning fra kongekrabbe ble løftet til departementsnivå i mars 2013. Departementene arbeider for omforent avklaring på disse spørsmålene.

Punktene illustrerer at manglende etterlevelse av vanndirektivets og ESA-krav i stor grad skyldes nasjonale rammebetingelser utenfor vannregionmyndighetenes kontroll. Dette gjelder særlig ressurser til overvåking, samt til arbeid med miljøgifter og grunnvann. Det gjelder også manglende eller sen nasjonal veiledning og avklaring.

Riksrevisjonen vil granske

Riksrevisjonen har høsten 2014 gjennomført en foranalyse om arbeidet med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene, og har i januar 2015 besluttet å følge opp foranalysen med en hovedanalyse.

Gjennomgangen vil ha som mål å vurdere hvordan Klima- og miljødepartementet legger til rette for å oppnå målet om et godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene, samt belyse årsaker til eventuell manglende måloppnåelse.

⁶ Direktiv 2006/118/EF