

Ref.nr.: 15/06 b

Saksnr:

Dato: 15. des. 2006

## Forskrift om rammer for vannforvaltningen

### 1. Saksframstilling

Det skal gjennomføres en mer helhetlig og økosystembasert forvaltning av ferskvann, grunnvann og kystvann i Norge ved utarbeiding av helhetlige forvaltningsplaner i henhold til EUs rammedirektiv for vann (direktiv 2000/60/EF). Hovedformålet med rammedirektivet for vann er å beskytte, og om nødvendig forbedre, tilstanden i ferskvann, grunnvann og kystnære områder. Direktivet ble gjort gjeldende for EUs medlemsstater 22. desember 2000. Innlemmelsen av direktivet i EØS-avtalen har blitt forsinket pga. Islands forhandlinger om særlige tilpasninger til direktivet, men forventes nå å skje i løpet av kort tid.

Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforvaltningsforskriften) skal gjennomføre rammedirektivet for vann i norsk rett. Forskriften er ment å gjenspeile direktivets krav og ikke pålegge forpliktelser utover det som følger av direktivet.

Gjennomføringen i perioden frem til 2015 er basert på at Norge som EFTA/EØS-land som en tilpasning til direktivet kan forholde seg til en fristutsettelse i det *faglige* arbeidet som tilsvarende forsinkelsen med å innlemme direktivet i EØS-avtalen. Denne fristutsettelsen gjelder imidlertid ikke den formelle implementeringen av direktivet i norsk rett. I utvalgte vannområder som prioriteres i såkalt første "planperiode" tas det likevel sikte på så langt det er mulig å følge EU-landenes frister også i den faglige gjennomføringen.

Berørte myndigheters ansvar for lovverk og virkemidler i gjennomføringen ligger fast i tråd med eksisterende ansvarsfordeling. Hjemlene for å gjennomføre de miljøforbedrende tiltakene som direktivet krever er nedfelt i eksisterende lovgivning.

Forskriften har som mål at man i alle vannforekomster minst skal opprettholde eller oppnå "god tilstand" eller "godt potensial" i tråd med nærmere angitte kriterier. "Godt potensial" er et miljømål som gjelder for vannforekomster i kategorien "sterkt modifiserte vannforekomster" og innebærer reduserte krav til økologisk tilstand. Et vassdrag utbygd til vannkraftformål vil være et typisk eksempel på en vannforekomst som kan falle inn under denne kategorien. Dersom arbeidet skulle vise at det vil være umulig eller uforholdsmessig kostnadskrevende å nå målet om god tilstand eller godt potensial, gir direktiv og forskrift anledning til å utsette måloppnåelsen eller vedta mindre strenge miljømål. Forutsatt at vilkårene i de ulike "unntaksbestemmelsene" er oppfylt samtidig, kan disse bestemmelsene også brukes parallelt.

For å oppfylle miljømålene skal det i hver vannregion utarbeidetes en sektorovergripende forvaltningsplan som bl.a. skal inneholde et tiltaksprogram. Som grunnlag for arbeidet med forvaltningsplan og tiltaksprogram stiller forskriften krav om at tilstanden i vannforekomstene skal kartlegges (karakteriseres) og overvåkes. Sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner har innenfor sine ansvarsområder ansvar for å utrede forslag til typer tiltak, samt

utrede premissene for fastsettelse av miljømål. Den myndighet som har ansvar for å treffe vedtak om tiltak blir således også den sentrale premissleverandør innenfor sitt ansvarsområde ved utarbeidelse av planer og programmer etter forskriften.

Tiltaksprogrammene, jf. forskriftens § 25, har vanligvis to nivåer, ett som er fremtidsrettet og gir retningslinjer for ansvarlige myndigheters videre arbeid med gjennomføring av planer, ett som beskriver allerede vedtatte tiltak. For nye tiltak skal tiltaksprogrammet omfatte en beskrivelse av relevante typer av tiltak som foreslås for å nå miljømålene. Endelig beslutning om gjennomføring av tiltak vil skje i etterkant av vedtatt forvaltningsplan og tas på vanlig måte av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning og gjengis i påfølgende forvaltningsplan. Vedtatt forvaltningsplan vil ikke ha et slikt detaljeringsnivå at skjønnsrommet for sektormyndighetene i forhold til det enkelte tiltak blir vesentlig redusert.

Forskriften baserer seg på ni vannregioner med én fylkesmann som vannregionmyndighet i hver vannregion. Avgrensningen av vannregionene er basert på naturfaglige kriterier og tar utgangspunkt i hele nedbørfelt med tilhørende kystzone. I tillegg er det lagt vekt på administrative hensyn, herunder hensynet til en effektiv bruk av kompetanse i alle berørte myndigheter. Organiseringen og kompetansefordelingen i tilknytning til arbeidet med forskriften vil på vanlig måte tilpasses de til enhver tid gjeldende politiske rammer på området.

Vannregionmyndigheten skal koordinere arbeidet med å gjennomføre forskriften. Dette skal skje i nært samarbeid med et vannregionutvalg bestående av berørte myndigheter på regionalt og lokalt nivå. I tilknytning til vannregionutvalget skal det opprettes en referansegruppe der rettighetshavere og private og allmenne brukerinteresser oppfordres til å delta.

Forskriften inneholder også åtte vedlegg av relativt teknisk karakter. Med unntak av vedlegg I om inndeling i vannregioner, er forskriftens vedlegg i innhold og utforming lagt så tett opp til tilsvarende vedlegg i direktivet som mulig. Direktivets vedlegg I, VIII, IX og XI er likevel ikke tatt med i den norske forskriften da disse ikke har et innhold det er nødvendig eller naturlig å gjengi i forskrifts form.

Forskriften er hjemlet i forurensningsloven, plan- og bygningsloven og vannressursloven og kan endres av Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet i fellesskap. Vedlegg VIII kan likevel endres av Statens forurensningstilsyn. Dette vedlegget består av en liste over prioriterte stoffer som forventes oppdatert relativt jevnlig for å følge utviklingen i EU.

Utkast til forskrift ble i brev av 28. juni 2005 forelagt berørte departementer til uttalelse, jf. utredningsinstruksen pkt. 4.3. På oppdrag fra Miljøverndepartementet sendte Statens forurensningstilsyn 24. november 2005 forskriftsforslaget på offentlig høring, med høringsfrist 10. mars 2006. I forbindelse med høringen ble det gjennomført høringskonferanser i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø. På bakgrunn av høringsuttalelsene oversendte Statens forurensningstilsyn 12. mai 2006 et justert forskriftsforslag til Miljøverndepartementet til vurdering og fastsettelse.

Forskriften foreslås å tre i kraft 1. januar 2007.

## 2. Departementets vurderinger

### 2.1 Generelt

Regjeringen har i Soria-Moria-erklæringen sagt at "*Norsk vannforvaltning skal bli mer helhetlig og økosystembasert*" (s. 53). Forskrift om rammer for vannforvaltningen, og gjennomføringen av EUs rammedirektiv for vann, vil være et sentralt verktøy for å oppnå dette. Arbeidet er omtalt og har fått Stortingets tilslutning i bl.a. St.meld. nr. 12 (2001-2002) jf. Innst.S. nr.161 (2002-2003) *Rent og rikt hav*, St.meld. nr. 25 (2002-2003) jf. Innst.S. nr. 46 (2003-2004) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* og St.meld. nr. 21 (2004-2005) jf. Innst.S. nr. 228 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

Gjennomføringen av forskriften vil ha betydelige nyttevirkninger. Samarbeidet på vannregionnivå vil gi bedre grunnlag for å identifisere kostnadseffektive, samfunnsøkonomisk lønnsomme og treffsikre tiltak og sikre, innenfor det eksisterende juridiske og økonomiske handlingsrom, en mer målrettet og samordnet innsats på tvers av sektorene. Denne innsatsen skal resultere i bedret miljøtilstand i vannforekomstene.

Berørte myndigheters ansvar for lovverk og virkemidler i gjennomføringen ligger fast i tråd med eksisterende ansvarsfordeling. Arbeidet vil derfor kreve omfattende samarbeid mellom en rekke berørte myndigheter på alle nivåer i forvaltningen.

På sentralt nivå er det opprettet en departementsgruppe ledet av Miljøverndepartementet, med deltakelse fra Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Olje- og energidepartementet. Det er også opprettet en direktoratsgruppe ledet av Statens forurensningstilsyn, med deltakelse fra Direktoratet for naturforvaltning, Fiskeridirektoratet, Kystdirektoratet, Mattilsynet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Norges vassdrags- og energidirektorat, Statens landbruksforvaltning og Statens vegvesen Vegdirektoratet. Det er dessuten opprettet en sentral referansegruppe tilknyttet direktoratsgruppen.

### 2.2. Særlig om biologisk påvirkning og taretråling

#### *Andre europeiske land*

På EU-nivå er *fremmede arter* nevnt i "guidance"-dokumenter til rammedirektivet for vann. En egen workshop om temaet ble avholdt i Brussel 8.-9. mars 2006. I rapporten fra workshopen pekes det på at fremmede arter ikke er særskilt nevnt i rammedirektivet for vann, men vil kunne omfattes av kategorien "andre vesentlige menneskeskapte påvirkninger" i direktivets vedlegg II pkt. 1.4.

I henhold til Miljøverndepartementets undersøkelser har særlig Storbritannia og Irland lagt vekt på fremmede arter i karakteriseringen av vannforekomstene. I Storbritannia er det opprettet en egen nasjonal arbeidsgruppe nettopp for å håndtere dette temaet. Belgia synes delvis å ha tatt høyde for fremmede arter i arbeidet, mens Spania har inkludert dette som en belastning i noen områder. Danmark har ikke inkludert fremmede arter i karakteriseringen, men vurderer nå om dette bør tas inn i de første forvaltningsplanene fra 2009. Frankrike synes ikke å ha vurdert fremmede arter i karakteriseringen. Det kan ellers konstateres at det følges en varierende praksis.

Når det gjelder *andre former for biologisk påvirkning*, som rømt oppdrettsfisk og lakselus, er dette problemstillinger som ellers i Europa primært er aktuelle i Skottland og Irland. I

Skottlands og Irlands karakteriseringsrapporter er imidlertid ikke dette identifisert som vesentlige påvirkningsfaktorer.

Det er ikke tilgjengelig informasjon om hvordan påvirkning fra *taretråling* håndteres i øvrige europeiske land.

### ***Håndtering av biologisk påvirkning og taretråling ved karakterisering i Norge***

Utkast til forskrift om rammer for vannforvaltning § 15 krever at norske vannforekomster (vassdrag, grunnvann og sjøområdene ut til grunnlinjen) skal identifiseres, karakteriseres og analyseres i henhold til kravene i vedlegg II. Bestemmelsen er en gjennomføring av direktivets art. 5, jf. vedlegg II. Utgangspunktet for karakteriseringsarbeidet er at en påvirkning skal tas med i den grad den er å anse som "*vesentlig*". Eksempler på påvirkningsfaktorer som omfattes av karakteriseringen vil være avrenning fra landbruket, utslipp av avløpsvann og vannkraftanlegg.

Introduksjon av fremmede arter kan skade flora og fauna og i enkelte områder utgjøre en vesentlig påvirkning. I den grad slik påvirkning er relevant for vanndirektivet må dette vurderes som et ledd i karakteriseringen som gjennomføres i henhold til direktivet og for øvrig behandles i henhold til relevant sektorlov.

Rømt oppdrettsfisk er til stede i både i sjøområdene og i vassdragene. Det vil likevel særlig være miljøtilstanden i vassdragene som blir påvirket som følge av denne faktoren og hvor den vil kunne ha betydning i karakteriseringsarbeidet.

Lakselus vil være til stede i sjøområdene, men vil særlig medføre en svekkelse av villaksstammen i vassdragene.

Rømt oppdrettsfisk og lakselus vil således nå bare bli vurdert ved karakteriseringen av vassdrag, og ikke i øvrige sjøområder, inkludert fjorder.

Når det gjelder effekter av taretråling i forhold til vanndirektivet, er det foreløpig knyttet en viss usikkerhet til disse. Taretråling holdes derfor utenfor karakteriseringsarbeidet.

På bakgrunn av ytterligere erfaring og informasjon om håndteringen av problemstillingene i andre europeiske land, vil disse spørsmålene kunne vurderes på nytt på et senere tidspunkt.

### **3. Økonomiske og administrative konsekvenser**

De økonomiske og administrative konsekvenser har på vanlig måte vært utredet i forkant av høring av forskriften. Statens forurensningstilsyn utarbeidet i denne forbindelse en foreløpig oversikt over mulige kostnader ved gjennomføringen av forskriften. Denne vil nødvendigvis måtte justeres ettersom arbeidet skrider frem, og det blir klarere i hvor stor grad man kan basere seg på eksisterende kunnskap og arbeidsmåter.

Utarbeidelsen av forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer etter forskriften vil medføre visse administrative kostnader både for fylkesmannen og andre berørte myndigheter. Det er anslått å være behov for ca. 12 årsverk per år frem til 2009 til dette arbeidet, fordelt på sentralt regionalt og kommunalt nivå. Frem mot 2015 er det anslått at antall årsverk vil stige til lag det dobbelte, for deretter å avta frem mot 2021.

I tillegg vil arbeidet med å kartlegge og klassifisere miljøtilstanden i vannforekomstene kreve ekstra ressurser, anslått til ca. 2 millioner kr. per år frem til 2009 og deretter ca. 100 000 kr. per år frem til 2021. Kostnadene ved utvikling og drift av IKT-verktøy for bearbeiding av resultatene, er anslått til ca. 2 millioner kr. per år frem til 2009 og deretter ca. 1 million kr. per år frem til 2021. Det vil også være nødvendig å styrke miljøovervåkingen i vannforekomstene. Kostnadene ved dette er anslått til ca. 20 millioner kr. per år i perioden 2010 til 2021.

Kostnadene dekkes innenfor berørte departementers eksisterende budsjettrammer eller fremmes som satsningsforslag i de ordinære budsjettprosessene.

Behovet for nye tiltak med sikte på å nå miljømålene, skal senere utredes som en del av berørte myndigheters arbeid med forvaltningsplan/tiltaksprogram for vannregionen. Forskriften i seg selv pålegger altså ingen tiltak. Gjennom forskriften legges imidlertid grunnlaget for en prosess for å identifisere og velge de mest effektive tiltakene både med tanke på miljø og kostnader. Overslag over mulige tiltakskostnader vil således gjøres i tilknytning til oppfølgingen av forskriften og vil fordele seg på flere berørte departementer og sektorer. Forsøk på å anslå mulige tiltakskostnader på dette stadiet blir derfor nødvendigvis svært usikre. Tiltak skal ikke gjennomføres hvis den samfunnsøkonomiske kostnaden er høyere enn den samfunnsøkonomiske nytten av tiltaket.

Aktuelle tiltak kan bl.a. være oppgradering av avløpsrenseanlegg og avløpsnett flere steder i landet. Disse kostnadene kan dekkes inn gjennom kommunale avløpsgebyrer. Tiltak kan også bli aktuelt i forbindelse med revisjon av reguleringskonsesjoner for utbygde vassdrag. Kostnadene bæres da av konsesjonshaver. Det kan også være aktuelt å gjennomføre tiltak for å redusere avrenning av næringssalter fra landbruket. Slike tiltak finansieres delvis av midler over jordbruksavtalen. Videre kan opprydding i forurensede sedimenter være et mulig tiltak. Kostnadene ved slik opprydding belastes primært forurenseren. Havnene kan ansvarliggjøres etter forurensningsloven for tiltak mot spredning av forurensede sedimenter som følge av havnetrafikk, og kostnadene kan evt. dekkes inn gjennom havneavgifter.

Miljøverndepartementet

tilrår:

Forskrift om rammer for vannforvaltningen fastsettes i samsvar med vedlagte forslag.

*Forurensningsavdelingen*

15 12 06

18 12 06

*Siv Oen*