

Statens forurensningstilsyn

Boks 8100 Dep

0032 OSLO

*Vår ref.:*

08/06-JON

*Dykkar ref.:*

2005/1269

*Dato:*

30.03.06

Saksbehandlar: Jan Olav Nybo, tlf.: 22 82 28 83,  
e-post: [jan.olav.nybo@turistforeningen.no](mailto:jan.olav.nybo@turistforeningen.no)

## **Høringssvar til forskrift om gjennomføring av vassrammedirektivet i Norge**

Vi viser til høringssvar mottatt 01.12.05, og til samtale med saksbehandlar Magny Eggestad i SFT om å sende inn SRNs høringssvar etter høingsfristen.

### **Innleiing**

Implementering av EUs vassrammedirektiv i norsk lovverk og forvaltning kan bety eit formidabelt løft for sikring og disponering av våre vassressursar i framtida, både fersk-, brakk- og saltvatn. Direktivet er i utgangspunktet svært ambisiøst, og set klare krav til dokumentasjon av naturverdiar, fysisk/kjemisk tilstand og inngrep, og legg opp til grundige prosedyrer for utarbeiding av forvaltningsplanar med tiltaksprogram og fastsetting av miljømål, overvaking av tilstand/utvikling og rapportering av oppnådde resultat. Direktivet er også svært tydelig på at reell medverknad, bl.a. frå frivillige organisasjonar, er ein nødvendig og viktig del av arbeidet.

Skal innføring av dette direktivet føre til ei framtidretta og berekraftig vassforvaltning, må norske styresmakter våge å ta direktivet på alvor. Det gjeld bl.a. utforming av forskrift, bruk av tilstrekkelig med midlar til at direktivets mål kan bli gjennomført, og å utstyre utøvande organ med fullmakter og verktøy til handlekraftig praksis. Utkastet til forskrift som vi har fått på høring, er etter SRNs syn på langt nær så ambisiøst og tydelig som innhaldet i direktivet.

### **Generelt om innføring av direktivet**

SRN er glad for at ansvaret for direktivets innføring og bruk i Norge er lagt til Miljøverndepartementet, i og med at dette heilt klart er eit miljødirektiv. Det er viktig at innfallsvinkelen til forsvarlig vassdrags- og kystforvaltning er å ta vare på naturressursar med tanke på biologisk mangfald, landskap, friluftsliv og kulturminne. Økonomisk utnytting av våre vassressursar har i mange tilfelle gått altfor langt, gjennom vasskraftutbygging, vassforsyningsanlegg, utbygging av delta og bukter til havner, byar/tettstader osv., drenering/oppdyrking av våtmark samt utslepp til vassdrag og sjø frå industri, jordbruk og hushaldning. utfordringa er å hindre ytterligere inngrep og forureining, og redusere dei

skadane som har oppstått. Vi meiner klart at Miljøverndepartementet med underliggende etatar (DN, SFT, Fylkesmannen) er best rusta til å fylle desse oppgåvene.

### Norge er på etterskot med gjennomføring

Norge ligg langt etter sentrale EU-land når det gjeld implementering av direktivet. Det tok lang tid å avklare overordna styresmakt for vassdirektivet, og det har tatt lang tid å utforme og sende forskrift på høring. I tillegg har Islands skepsis til innføring av direktivet vore ei utfordring for EØS-landa si aksept og godkjenning av direktivet. Norge kunne likevel hatt ein betre framdrift parallelt med nødvendige, administrative avklaringar, og nå er det viktig at Norge prioriterer dette arbeidet høgt framover. Det betyr særlig at det blir sett av tilstrekkelig med ressursar, og at vi auker tempoet i karakterisering, interkalibrering og utarbeiding av overvakingsprogram.

I forskriftsutkastet er det lagt opp til at berre 20% av vassførekomstane skal følgje EUs framdrift når det gjeld kartegging av miljøtilstand, fastsetting av miljømål, utarbeiding av forvaltningsplanar med tiltaksprogram og overvaking. For dei resterande 80% blir det opptil seks års forseinking. Dette er etter SRNs syn for dårlig, og det er lite kostnadseffektivt fordi det er dyrare å utsette tiltak. Samtidig viser utviklinga at det i perioden 1970-2005 har vore ein tilbakegang i bestandane av ferskvassartar på 47%, 700 artar på nasjonal raudliste er knytt til ferskvatn og ca. 800 innsjøar er sterkt forureina av fosfor/nitrogenutslepp. Dette er så alvorlige tal at det er tid for handling. Vidare er det eit stort press for å bygge småkraftverk i norske vassdrag, noe som ytterligare vil forringe naturverdiar, landskap og friluftskvalitetar.

Vidare er det stort behov for informasjon om direktivet, både til statlige etatar, fylkeskommunar/kommunar, private og allmenne interesser. Slik informasjonsverksemd er ei oppgåve for styresmaktene, men samtidig er det svært effektiv bruk av midlane å bruke ideelle organisasjonar som er opptatt av naturmiljøet til å formidle informasjon både innan egne rekker og til publikum generelt. Da er det nødvendig å prioritere dette også når det gjeld tilskot. Fylkesmannens miljøvernaving og kommunane bør få midlar til kunskapsinnhenting/kartlegging og til å utvide staben, mens frivillige organisasjonar bør få støtte til informasjonsverksemd.

### **Manglar ved forskriftsutkastet**

#### Revisjon/miljøforbetring av tidlige tiltak i vassdrag

Det enkelttiltaket som har forringa flest norske vassdrag er kraftutbygging. Dei hardhendte og omfattande utbyggingane like før og etter krigen, med gigantiske magasin, store reguleringshøgder og tørrlagte elveleie (inga krav til minstevassføring), har sett sine tydelige spor. Med direktivets klare mål om god tilstand både økologisk, kjemisk og fysisk, evt. godt økologisk potensial i vassdrag med store inngrep, burde alt ligge til rette for grundig gjennomgang og revisjon av gamle kraftutbyggingar.

Dagens praksis er at det verken blir gitt informasjon om eller lagt til rette for revisjon av gamle kraftutbyggingar. Styresmaktene (NVE) er lite villig til å gi innsyn i saker som er modne for revisjon, og det er svært vanskelig å skaffe dokumentasjon på negative effektar av slike utbyggingar. SRN sakner ein paragraf i forskrifta som klart og tydelig fanger opp nettopp dette forholdet. Det er eit paradoks at eit direktiv som har som hovudformål å betre tilstanden i alle typar vatn, har med paragrafar om miljøforverring (§ 12 og 13) men ikkje noe klart om miljøforbetring. Vi foreslår derfor eit tillegg til § 5 som sikrer dette forholdet (jfr. gjennomgangen av enkeltparagrafar lenger ut).

### Biologisk påverknad/overbeskatning ikkje tatt med

Ein av dei store truslane mot biologisk mangfald både i vassdrag og langs kysten er fremmede og introduserte artar som rømt oppdrettsfisk, *Gyrodactylus salaris*, lakselus, trollkrabbe, ørekyte osv., altså biologisk forureining. Desse belastningsfaktorane er ikkje tatt med i den grovkarakteriseringa som er gjort til nå. Heller ikkje kommersiell utnytting av tang og tare, taretråling, er til nå vurdert. SRN finn dette heilt uforståelig. Eit direktiv som skal sørge for god økologisk og kjemisk/fysisk status til alle vassførekomstar må sjølvsagt fange opp menneskelig aktivitet i form av artar som er spreidd kunstig, eller kommersielt uttak som ikkje er berekraftig. Dette kan derfor også gjelde overfiske i elver eller langs kysten.

### **Merknader til dei enkelte paragrafer i forskrifta**

#### § 1 (formål)

Formålsparagrafen er viktig fordi den signaliserer ambisjonar og hovudretning for forskrifta. Samtidig bør forskrifta vise forankirnga, og i dette tilfelle er det EUs vassrammedirektiv. Vi foreslår derfor følgjande ordlyd i 1a): *gi rammer for å fastsette miljømål som sikrer god økologisk, kjemisk og fysisk tilstand i vannøkosystemene, i tråd med EUs vannrammedirektiv.*

#### § 3 (definisjonar)

I tråd med vårt forslag i § 1 må også "EUs vannrammedirektiv" definerast. Dessutan sakner vi ein referanse til kystområde under bokstav n).

#### § 4 (miljømål for overflatevatn)

Paragrafen har dårlig språk og er for lite presis og konkret. Vi foreslår som første del av første setning: *Alle forekomster av overflatevann skal beskyttes, forbedres og gjenopprettes slik at vannforekomstene skal ha god økologisk, kjemisk og fysisk tilstand, i samsvar med...* Som tillegg etter siste setning foreslår vi: *Miljøtilstanden skal ikke forringes i noen vannforekomster.*

#### § 5 (miljømål for kunstige og sterkt modifiserte vassførekomstar)

§5 b), 2. setning har dårlig språk og er for lite presis og konkret. Vi foreslår: *Kunstige og sterkt modifiserte vannforekomster skal forbedres slik at de får godt økologisk potensial og god kjemisk og fysisk tilstand, i samsvar med...*

Vi foreslår også eit nytt ledd til slutt i denne paragrafen: *Myndighetene har en plikt til å informere om sterkt modifiserte vannforekomster med kraftkonsesjoner som forfaller til revisjon, og gi parter i saken nødvendig innsyn i og dokumentasjon om effektene av utbygging. Gjennom revisjonsprosessen skal slike vannforekomster sikres en reell miljøforbedring i samsvar med direktivets mål om godt økologisk potensial.*

#### § 6 (miljømål for grunnvatn)

Her er det også behov for oppstramming, og vi foreslår: *Grunnvann skal beskyttes, forbedres og gjenopprettes og balansen mellom uttak og tilførsel sikres slik at vannforekomstene skal...*

#### § 10 (utsette frister for å nå miljømåla)

Generelt ber forskrifta preg av mange unntak, noe som svekker styrken og ambisjonsnivået i direktivet. SRN vil ha færrest mulig unntak. Her bør det gå klart fram av paragrafen at ein forlenga frist ikkje skal forringe vassførekomsten, og vi foreslår følgjande punkt b) *forlenget frist eller andre faktorer ikke fører til ytterligere forringelse av miljøtilstanden i den berørte eller tilstøtende vannforekomster.*

#### § 13 (ny aktivitet eller nye inngrep)

SRN har svært vanskelig for å akseptere denne paragrafen, særlig med den ordlyden den har fått. Vi kan ikkje under noen omstende akseptere ny aktivitet eller nye inngrep i beskytta område (§ 7), derfor må starten på paragrafen bli: *Ny aktivitet eller nye inngrep kan tillates selv om dette fører til at målene i §§ 4-6 ikke nås, eller at tilstanden forringes.*

Vidare foreslår vi under del a) å stryke i). Dersom det er naturlige endringar i dei fysiske eigenskapane er det ingen grunn til å sette inn tiltak fordi det er eit mål med mest mulig naturlige prosessar i vassdrag og fjordar. Dersom ein f.eks. tenker på grusuttak eller forbygging for å hindre flom eller neddemming er det dekkja opp under punkt ii).

For punkt ii) foreslår vi å bytte ut ordet **berekraftig**. Ein aktivitet eller eit inngrep kan ikkje vere berekraftig dersom den fører til at miljøtilstanden blir forringa. Vi foreslår derfor: *ii) ny samfunnsnyttig aktivitet som fører til forringelse i miljøtilstanden i en vannforekomst fra svært god til god tilstand.*

#### § 17 (register over beskytta område)

Informasjon om beskytta område er tilgjengelig i ulike databaser som styresmaktene kontrollerer eller har adgang til, og derfor er det etter SRNs syn ingen grunn til å vente til 2009 med å opprette eit slikt register. Fristen bør settast til utgangen av 2007.

#### § 21 (vassregionar)

Det er eit overordna mål med implementering av vassrammedirektivet å oppnå best mulig forvaltning av alle typar vatn, så miljøtilstanden blir så god som mulig. Da meiner vi det er ein stor fordel med så små, handterbare og homogene regionar som mulig. Slike regionar blir lettare for vassregionstyresmakta å ha oversikt over, det blir færre bruksinteresser, kommunar og fylke, det blir kortare avstandar og det blir mindre biologisk, kjemisk og fysisk variasjon. Dermed blir det også eit mindre og meir styringsdyktig/handlekraftig vassregionråd, det blir lettare å få til lokalt engasjement og vedtak blir tatt nærmare folk flest.

SRN går derfor inn for minst 14 regionar, og meiner at den største, som vi kaller Glommaregionen, bør delast inn i tre underregionar (Østfold og Akershus; dominert av jordbruk og avrenning, sørlige/midtre delar av Hedmark/Oppland; dominert av forbygging/elvekraftverk, og nordlige delar av Hedmark/Oppland; dominert av noen større kraftutbyggingar, men også mye villmark/urørt natur). For dei tre underregionane peker fylkesmannen i Østfold, Hedmark og Oppland seg ut som naturlige understyresmakter. For dei 13 andre regionane støtter vi forslaget til inndeling og styresmakt, men oppmoder om å tenke ut namn på regionane som i større grad samsvarer med vassdragssystem, evt. fjordavanitt, enn fylke. Som kjent får Norge ei anna regioninndeling om få år.

#### § 22 (vassregionstyresmaktas ansvar)

Her er det behov for ei språklig endring, elles blir første setning i utkastet meningslaus. Det må derfor stå: *Vannregionmyndigheten skal koordinere arbeidet i den enkelte vannregion med å gjennomføre oppgavene som følger av forskriften...*

#### § 23 (vassregionutval)

Forslaget om samansetting av dei regionale utvala samsvarer dårlig med det som står om aktiv medverknad og involvering både i sjølve direktivet og i det dokumentet om medverknadsstrategi som NIVA gjorde på oppdrag frå direktoratsgruppa i 2004 (Rapport LNR 4933-2004). Både forskriftas § 27 og vedlegget med nærmare gjennomgang av forslag til forskrift snakker om **aktiv deltaking** for alle interesserte ved gjennomføring av forskrift, særlig i arbeidet med forvaltningsplan og tiltaksprogram.

Å sitte i ei referansegruppe og få tilgang til dokument samt bli hørt (bli orientert og få kome med synspunkt!) er for oss absolutt ikkje synonymt med aktiv deltaking og muligheit til å påverke prosessar og vedtak. Det er rundt bordet i det besluttande organ at den aktive påverknaden skjer, og SRN vil derfor sett fram krav om at allmenne og private interesser blir representert i vassregionutvalet. Vi foreslår derfor følgjande formulering:

*Vannregionmyndigheten skal innenfor den enkelte vannregion opprette et vannregionutvalg under ledelse av vannregionmyndigheten. Vannregionutvalget skal være sammensatt av representanter for berørte sektormyndigheter, fylkesmannsembeter, fylkeskommuner, kommuner private og allmenne interesser.*

#### § 24 (miljømål) og § 25 (tiltaksprogram)

Både i § 24 og 25 blir det vist til rikspolitiske retningslinjer (RPR) gitt gjennom PBL. Det er uklart om ein ser for seg å lage nye RPR (om miljømål og tiltaksprogram) tilpassa forskrift om rammer for vassforvaltningen, eller om det blir referert til eksisterande RPR. Dersom det siste er tilfelle, er SRN vedlig i tvil om kva RPR styresmaktene her tenker på. Det finst RPR for verna vassdrag og for Oslofjorden, men ingen av dei kan utan vidare brukast på alle vassførekomstar som direktivet omfatter.

Dersom formuleringane er å oppfatte som ein heimel for å lage nye RPR, og at dette blir gjort seinare når forskrifta er på plass, vil vi advare mot det. Det materielle innhaldet i slike RPR bør heller inngå i forskrifta, slik at vi har berre eit styringsdokument å forhalde oss til. Dessutan har forskrifter sterkare juridisk forankring (meir forpliktande) enn RPR, og er derfor å foretrekke.

Når det gjeld lista med tiltak, er den dels mangelfull (ikkje uttømmande; det bør stå til slutt) og delvis underlig formulert. I a) bør det stå: *Tiltak for beskyttelse og...* I b) ser ordet *effektiv* litt malplassert ut. Bruk heller *miljøvennlig*. I e) står det kontroll med uttak av... Her bør det heller stå *overvåking og miljøstyring av uttak...*

Når lista er gjort såpass lang og konkret i forskrifta, bør også andre inngrep/tiltak med, slik som drenering, masseforflytting, forbygging, sjølv om det indirekte er dekket av g). Også eit punkt om å hindre introduksjon av fremmende artar burde vere med i § 25.

#### § 27 (deltaking, offentlig informasjon og høring)

Paragrafen har altfor runde formuleringar. Det må stå at vassregionstyresmakt/regionutval har plikt til å involvere alle interesserte, og at alle skal ha god tilgang til relevante grunnlagsdokument.

#### **Merknader til vedlegg**

##### Vedlegg II Karakterisering

I punkt i) er alle overflatevassførekomstar delt inn i fire kategoriar: *Vassdrag, innsjøer, brakkvann og kystvann (evt. kunstige/sterkt modifiserte vannførekomstar)* som alle vassførekomstar skal plasserast i. Dette blir etter SRNs syn heilt feil, for vassdrag er det same som nedbørfelt. Vi foreslår å bruke *elvestrekning* (evt. *elv*).

Punkt v) må skrivast om, f.eks. slik: *Ett eller flere kart i GIS-format, med den geografiske beliggenheten til typene (av overflatevannførekomstar), skal sendes til sentrale myndigheter.*

Vårt poeng om å bruke elvestrekning kjem også tydelig fram lenger ut i vedlegget (f.eks. s. 22) der det i overskrifta blir brukt vassdrag og delar av vassdrag i tydinga nedbørfelt. I vedlegget blir også *overgangsvann* brukt - her må det vere konsekvent bruk av *brakkvann*.

#### Vedlegg IV - beskytta område

Også Ramsar-område må med på lista, sjølv om dei ofast også er verna etter naturvernloven. Det bør også vurderast å ta med vannområde som er verna administrativt (av privatperson, kommune, stiftelse, sameige el.likn.).

#### Vedlegg V - klassifisering og overvaking

Artskunnskap og -kartlegging er heilt nødvendig for å kunne klassifisere og overvake vassførekomstane og dermed seie noe om tilstand og utvikling. Som SRN har tatt opp mange gongar, bl.a. i referansegruppa, er det eit svært snevert utval av artar/artsgrupper som blir brukt som kvalitetselement. F.eks. er viktige insektgrupper ikkje med, heller ikkje amfibiar, og for kystvatn er den mest nærliggande gruppa - fisk - ikkje tatt med.

#### **Språklige kommentarar til forskrift og vedlegg**

I forskriftas § 11 punkt b blir uttrykket *høyst mulig tilstand* brukt. I både vedlegg II (s. 25-26) og vedlegg V (s. 39-63) blir omgrepet *høy tilstand* brukt, mens det på side 37 blir brukt *svært god tilstand*. På s. 64-66 blir *maksimalt økologisk potensial* brukt.

Det går ikkje an å bruke ordet høg når vi snakker om kvalitet. I eksemplet i § 11 må det stå *best mulig tilstand*. I eksempla i vedlegg II og V må det stå *svært god tilstand*, som da er nivået betre enn *god tilstand*. Bruken av ordet *maksimalt* (som nivået over *godt*) er også grei. Tilsvarande er det i vedlegg II (s. 30) brukt *lavere miljømål*. Dette blir også heilt feil; her må det stå *mindre strenge* eller *mildere*.

#### **Konklusjon**

Det er positivt at det nå er utarbeidd utkast til forskrift som skal implementere EUs vassrammedirektiv i norsk lovverk og forvaltning. SRN støtter store delar av forskrifta, men meiner at utkastet har visse manglar. Bl.a. må det større grad av openheit rundt og vilje til å rette opp dei verste feila frå det inngrepet som har forringa flest norske vassrag, nemlig kraftutbygging. Vidare må biologisk påverknad inn som belastningsfaktor ved karakteriseringa. SRN går sterkt inn for 14 vassregionar, og meiner også at allmenne interesser/NGOar må inn i vassregionråda dersom intensjonane om aktiv medverknad skal bli oppfylt. Også eit vidare spekter av artar må med som eit grunnlag for karakterisering og klassifisering av vassførekomstar. Skal innføring av direktivet bli eit forvaltningsmessig løft, er det også behov for friske midlar i milliardklassen til kartlegging og overvaking.

Vennlig helsing

Jan Olav Nybo  
SRN-sekretær