



**Riksrevisjonen**

Riksrevisjonens undersøkelse av  
Klima- og miljødepartementets  
arbeid med å sikre godt vannmiljø  
og bærekraftig bruk av vannressursene

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2016



1816–2016

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Telefon: 22 24 20 00  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra  
Bestillinger offentlige publikasjoner  
Telefon: 55 38 66 00  
Telefaks: 55 38 66 01  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Fagbokforlaget AS  
Postboks 6050 Postterminalen  
5892 Bergen  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

ISBN 978-82-8229-375-4

Forsideillustrasjon: 07 Oslo, basert på maleri/collage av Heidi Helland-Hansen.  
Høyesterettsadvokat S. A. W. Sørenssen var hovedrevisor i perioden 1827–1848.

Riksrevisjonens undersøkelse av  
Klima- og miljødepartementets  
arbeid med å sikre godt vannmiljø  
og bærekraftig bruk av  
vannressursene

---

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2016



## Forord

Riksrevisjonen har besluttet at rapporten *Riksrevisjonens undersøkelse av Klima- og miljødepartementets arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene* ikke sendes Stortinget som egen sak. Stortinget orienteres om resultatet av undersøkelsen i Dokument nr. 2.

Riksrevisjonen, 26. oktober 2016

For riksrevisorkollegiet

*Per-Kristian Foss*  
riksrevisor



# Innhold

|  |    |
|--|----|
| <b>Sammendrag</b>  | 8  |
| <b>1 Innledning</b>  | 11 |
| 1.1 Bakgrunn   | 11 |
| 1.2 Nasjonal organisering og koordinering  | 13 |
| 1.3 Koordinering mellom myndigheter  | 15 |
| 1.4 Mål og problemstillinger   | 16 |
| <b>2 Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>  | 17 |
| 2.1 I hvilken grad har Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet etablert et system for overvåking av vannmiljøet som legger til rette for en kunnskapsbasert vannforvaltning?                         | 17 |
| 2.2 Hvordan ivaretar myndighetene i vannområdene og vannregionene målet om en kunnskapsbasert, helhetlig og økosystembasert forvaltning?   | 17 |
| 2.3 I hvilken grad har Klima- og miljødepartementet, i samarbeid med de andre departementene, lagt til rette for at sektormyndigheter har nødvendige virkemidler og ressurser for å følge opp vannforskriften? | 21 |
| <b>3 Revisjonskriterier</b>  | 22 |
| 3.1 Data fra miljøovervåking skal bidra til en kunnskapsbasert vannforvaltning   | 22 |
| 3.2 En helhetlig vannforvaltning skal bidra til å beskytte, forbedre eller restaurere vannforekomstene i Norge   | 23 |
| 3.2.1 Miljømål for alle vannforekomster  | 23 |
| 3.2.2 Planoppgaver   | 23 |
| 3.3 Klima- og miljødepartementets styring og virkemidler som koordinerende departement   | 24 |
| <b>4 Kunnskapsgrunlaget i vannforvaltningen</b>  | 25 |
| 4.1 Innledning   | 25 |
| 4.2 System for klassifisering av vannforekomstene  | 25 |
| 4.3 Planlegging og gjennomføring av basisovervåkingen  | 28 |
| 4.3.1 Krav til omfang og frekvens  | 28 |
| 4.3.2 Utvikling og status for basisovervåkingen  | 28 |
| 4.4 Tiltaksovervåking  | 31 |
| 4.5 Kvaliteten på og tilgang til data  | 32 |
| 4.6 Problemkartlegging og utsettelse av frister  | 35 |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>5</b> | <b>Lokalt og regionalt samarbeid om planer og tiltak</b>   | <b>37</b> |
| 5.1      | Bruk av lokal og regional kompetanse   | 38        |
| 5.1.1    | Engasjement og bruk av lokal kompetanse i vannområdene i Norge                                       | 39        |
| 5.1.2    | Betydningen av at politikere og fagpersoner engasjerer seg   | 41        |
| 5.2      | Sektormyndighetenes deltakelse i utarbeidelsen av planer   | 42        |
| 5.2.1    | Sektormyndighetenes deltakelse i arbeidet med å bestemme tiltak                                      | 43        |
| 5.2.2    | Typer tiltak og ansvarlig myndighet  | 44        |
| 5.3      | Prioritering av tiltak   | 46        |
| 5.3.1    | Prioritering av tiltak basert på kunnskap om kostnader   | 47        |
| 5.3.2    | Muligheten for å prioritere tiltak med eksisterende virkemidler                                      | 47        |
| 5.4      | Erfaringer med tiltak fra vannforskriftens prøveperiode 2009–2015                                    | 48        |
| 5.5      | Veiledning og oppfølging fra de sentrale miljømyndighetene   | 50        |
| <b>6</b> | <b>Rammer for innføringen av vannforskriften i viktige sektorer</b>                                  | <b>52</b> |
| 6.1      | Fastsetting av miljømål i vassdrag med påvirkning fra vannkraft                                      | 52        |
| 6.1.1    | Nasjonale og regionale prioriteringer  | 53        |
| 6.1.2    | Tidsplan for revisjon av konsesjoner   | 56        |
| 6.2      | Fastsetting av tiltak i vannforekomster med utslipp fra industri                                     | 56        |
| 6.3      | Fastsetting av miljøtilstand i vannforekomster med fiskeoppdrett                                     | 58        |
| <b>7</b> | <b>Vurderinger</b>   | <b>60</b> |
| 7.1      | Beslutninger om miljømål og miljøforbedrende tiltak skjer på et svakt kunnskapsgrunnlag              | 60        |
| 7.2      | Mangelfull deltakelse fra flere viktige aktører har svekket arbeidet med vannforskriften             | 61        |
| 7.3      | Det er utfordringer med å samordne sektormyndighetenes virkemidler for å nå målene i vannforskriften | 62        |
| <b>8</b> | <b>Svaret fra Klima- og miljødepartementet</b>   | <b>63</b> |
| 8.1      | Om kunnskapsgrunnlaget   | 63        |
| 8.2      | Om sektordeltakelse og samordning  | 63        |
| 8.3      | Om omtalen av påvirkninger   | 64        |
| 8.4      | Om vurderingene  | 64        |
| 8.5      | Merknader fra Landbruks- og matdepartementet   | 64        |
| 8.6      | Merknader fra Nærings- og fiskeridepartementet   | 64        |
| 8.7      | Merknader fra Olje- og energidepartementet   | 65        |
| <b>9</b> | <b>Referanseliste</b>  | <b>66</b> |



## Tabelloversikt

|   |    |
|---|----|
| Tabell 1: Biologiske kvalitetselementer for overflatevann                               | 26 |
| Tabell 2: Antall prøvestasjoner foreslått for referanse- og trendovervåking av kystvann | 30 |
| Tabell 3: Sentrale plandokumenter   | 38 |

## Figuroversikt

|   |    |
|---|----|
| Figur 1: Kart over vannregionene  | 12 |
| Figur 2: Samarbeid mellom aktører på ulike nivåer om innføringen av vannforskriften | 14 |
| Figur 3: Påvirkninger, tiltak og ansvarlige aktører i det regionale planarbeidet    | 15 |
| Figur 4: Kart over Morsa vannområde   | 19 |
| Figur 5: Kart over Ranfjorden vannområde  | 20 |
| Figur 6: Klassifisering av vannforekomstenes økologiske og kjemiske tilstand        | 26 |
| Figur 7: Datakvalitet per april 2016  | 33 |
| Figur 8: Planprosessene i vannforskriften   | 36 |
| Figur 9: Organisering i Morsa vannområde  | 41 |
| Figur 10: Antall tiltak fordelt på ansvarlig sektormyndighet                        | 45 |

## Faktaboksoversikt

|  |    |
|--|----|
| Faktaboks 1: Oppbygging av kunnskapsgrunnlaget i Morsa vannområde    | 35 |
| Faktaboks 2: Sektormyndighetenes medvirkning i Ranfjorden vannområde | 44 |
| Faktaboks 3: Virkemidler innenfor landbruk og vannmiljø              | 48 |

## Sammendrag

Norge vurderes å være blant de landene i Europa med best vannmiljø. Vannkraft-utbygging, sur nedbør, avrenning fra næringsalter fra jordbruk og spredte avløp samt utslipp av næringsstoffer og organiske stoffer fra de mange oppdrettsanleggene langs den norske kysten, utgjør imidlertid vesentlige påvirkninger i vannmiljøet.

I 2009 besluttet Stortingets energi- og miljøkomité å innlemme EUs vanddirektiv i norsk regelverk for vannforvaltning.<sup>1</sup> Vanddirektivet er innført gjennom *forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften), som trådte i kraft 1. januar 2007. Klima- og miljødepartementet har hovedansvaret for å koordinere den nasjonale gjennomføringen av vanddirektivet. I tillegg til Klima- og miljødepartementet har syv andre departementer – Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Finansdepartementet – ansvaret for å fastsette de forvaltningsmessige, juridiske og økonomiske rammene for arbeidet.

Vannforskriften fastsetter et felles miljømål om god økologisk og kjemisk tilstand som gjelder for alle naturlige vannforekomster. For vannforekomster som er sterkt modifisert (endret) av for eksempel vannkraftproduksjon, er miljømålet angitt av hvilke tiltak som kan gjennomføres uten at det går vesentlig utover den samfunnsnyttige bruken.

For å sikre at miljømålene nås, er det viktig at myndigheter som regulerer aktiviteter og virksomheter som påvirker vannmiljøet, deltar i planleggingen og gjennomføringen av miljøforbedrende tiltak. Det er også en viktig forutsetning å ha god kunnskap om den økologiske og kjemiske tilstanden til vannet, og om hvilke aktiviteter som påvirker den.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan Klima- og miljødepartementet legger til rette for å oppnå målet om godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene. Videre skulle undersøkelsen belyse årsaker til eventuell manglende måloppnåelse.

Undersøkelsen viser at Klima- og miljødepartementet har benyttet seg av de virkemidlene som er tilgjengelig for å skape mulighet for samordning og medvirkning, og har til en viss grad klart å sette målet om godt vannmiljø på dagsorden hos lokale, regionale og nasjonale plan- og sektormyndigheter. Undersøkelsen viser imidlertid at Klima- og miljødepartementet, sammen med ansvarlige sektordepartementer, ikke har lagt godt nok til rette for det regionale planarbeidet. Kartleggingen av tilstanden til vannforekomstene har klare svakheter. Viktige aktører med ansvar for aktuelle virkemidler har ikke deltatt i planarbeidet, og det er utfordringer med å samordne sektormyndighetenes virkemidler for å nå målene i vannforskriften.

God overvåking er en grunnleggende forutsetning for en kunnskapsbasert vannforvaltning. Energi- og miljøkomiteen viste i Innst. S. nr. 131 (2008–2009) til behovet for å styrke overvåkingen for å fastslå naturtilstanden for ulike vann typer og for å følge langsiktige endringer i denne tilstanden, og konstaterte at tilstrekkelig overvåking måtte være på plass innen 2014.

Miljødirektoratet har satt i gang overvåkingsprogrammer etter hvert som det har fått midler til dette, men omfanget av overvåkingen og den geografiske fordelingen av prøvestasjonene er langt fra det som vurderes tilstrekkelig for å dekke kravene i vannforskriften.

1) Energi- og miljøkomiteen besluttet å innlemme direktivet i EØS-avtalen, og dermed i norsk regelverk for vannforvaltning, i februar 2009. Direktivet trådte i kraft i EU 22. desember 2000.

Samtlige vannregionmyndigheter framhever i de regionale plandokumentene at det har vært for dårlig kunnskapsgrunnlag til å kunne fastsette tilstanden til mange vannforekomster. Undersøkelsen viser at tilstanden til 86 prosent av vannforekomstene er vurdert uten overvåkingsdata, men er basert på miljøfaglige ekspertvurderinger eller mindre pålitelige data.

Mangelen på miljødata har ført til at 36 prosent av vannforekomstene med behov for tiltak, ikke kan få iverksatt miljøforbedrende tiltak før de kartlegges ytterligere. Dette innebærer for mange av disse at tiltak for miljøforbedring ikke vil bli iverksatt før i neste planfase, som først begynner i 2021.

Norge er delt inn i 18 vannregioner med grenser som følger nedbørfeltens grenser. 11 fylkeskommuner er pekt ut som planmyndighet for vannregionene, og har ansvar for å gjennomføre seksårige plansykluser, der den første går fra 2016–2021. Fylkesmannen i de respektive fylkeskommunene har det miljøfaglige ansvaret for de regionale plandokumentene. Planene skal inneholde en vurdering av tilstand, risiko og påvirkning for alle vannforekomstene og hvilke tiltak som skal til for å nå miljømålene.

Det er etablert utvalg med ansvarlige plan- og sektormyndigheter i samtlige vannregioner. Regionene er videre delt opp i vannområder, og mange av vannområdene har utvalg med kommunale politikere og fagpersoner som gir innspill til de regionale plandokumentene basert på sin lokalkunnskap.

Undersøkelsen viser at denne formen for organisering gir kommunale og regionale plan- og sektormyndigheter anledning til å samarbeide og ta viktige avgjørelser om vannmiljøet og hvordan vannressursene skal brukes. Høsten 2015 ferdigstilte fylkeskommunene regionale vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram for alle vannregionene. Med dette har norske myndigheter for første gang fastsatt miljømål for samtlige vannforekomster i Norge og tiltak for mange av disse.

Undersøkelsen viser imidlertid at de fleste kommunene ikke har prioritert arbeidet høyt nok. Der kommunene ikke har prioritert arbeidet, har fylkeskommunen alene hatt ansvaret for å drive fram både de lokale og regionale prosessene.

Sektormyndighetene har etter *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) plikt til å samarbeide med vannregionmyndighetene om å utarbeide de regionale planene, blant annet ved å bidra med relevante data og utredninger. Undersøkelsen viser imidlertid at regionale sektormyndigheter har deltatt for lite i utarbeidelsen av tiltaksanalyser og tiltaksprogram. De har også bidratt lite med relevante data for planarbeidet.

Miljømålene i vannforskriften setter en standard for kjemiske, biologiske og hydromorfologiske forhold i vannmiljøet og stiller på denne måten normative krav for kvaliteten på vannmiljøet. Vannforskriften forutsetter at miljømålene skal oppfylles gjennom lovreguleringen i sektorregelverket. Gjennom de etablerte utvalgene regionalt og kommunalt er det meningen at sektormyndighetene skal bidra med fastsettelsen av mål og lage forslag til tiltak. Undersøkelsen viser imidlertid at det er utfordringer med å samordne sektormyndighetenes virkemidler for å nå målene i vannforskriften.

Regulering og bruk av vassdrag til vannkraftproduksjon utgjør en stor påvirkning på vannmiljøet i Norge. Olje- og energidepartementet har en rekke virkemidler som gir mulighet til å pålegge miljøforbedrende tiltak. For de tilfellene der dette fører til redusert produksjon ved det enkelte vannkraftverket, må vilkårene i konsesjonen revideres. For mange av konsesjonene er det ikke anledning til å gjøre dette før konsesjonsavtalen utgår. For å lage en oversikt over hvilke konsesjoner som kan revideres uten at dette får for store samfunnskostnader, har Norges vassdrags- og energidirektoratet (NVE) og Miljødirektoratet gått gjennom 395 konsesjoner fordelt på 187 vassdrag. Av disse er konsesjoner i 50 vassdrag gitt høy prioritet for revisjon, 53 mindre høy prioritet, mens 84 vassdrag ikke er prioritert.

Undersøkelsen viser at revisjon av konsesjoner er en svært tidkrevende prosess, og at dette for mange vassdrag innebærer at fristene for måloppnåelse må utsettes ved utstrakt bruk av unntaksbestemmelsene i vannforskriften. I tillegg viser gjennomgangen av de regionale vannforvaltningsplanene at vannregionmyndighetene ønsker å ha høyere prioritering av mange av de vassdragene som ikke er prioritert. Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet har understreket overfor vannregionmyndighetene at det er mulig å foreslå endringer i prioriteringene i de regionale vannforvaltningsplanene dersom dette er begrunnet. Det går imidlertid ikke fram av Klima- og miljødepartementets godkjenningssdokumenter i hvilken grad de regionale ønskene er ivaretatt i godkjenningen av de regionale planene 1. juli 2016.

Undersøkelsen viser også at det gjenstår en del arbeid for å avklare hvordan eksisterende krav for utslippstillatelser fra landindustri skal samordnes med kravene i vannforskriften. Dersom § 12 i vannforskriften skal følges ved behandling av søknad om utslippstillatelse der vannforekomsten allerede har dårlig tilstand, kan Miljødirektoratet i utgangspunktet ikke gi tillatelse til den nye aktiviteten. *Forskrift om begrensning av forurensning* (forurensningsforskriften) åpner imidlertid for større bruk av skjønn der det foretas en avveining mellom fordeler og ulemper. Det må derfor foretas en ytterligere vurdering av forholdet mellom vannforskriften og *lov om vern mot forurensninger og om avfall* (forurensningsloven).

Oppdrettsnæringen er spredt langs hele norskekysten. Havforskningsinstituttet har påpekt i sine årlige risikovurderinger at rømt laks og lakselus utgjør de største miljøutfordringene i norsk fiskeoppdrett. Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet har samarbeidet i mange år om å etablere kunnskap om, og en felles forståelse for, hvordan påvirkning fra rømt laks og lakselus skal måles. Arbeidet er ikke ferdigstilt, og det betyr at denne typen påvirkning ikke har vært vurdert av vannregionmyndighetene som ledd i å kartlegge den risikoen oppdrettsanleggene utgjør for vannmiljøet.

Dette, sammen med at sektormyndighetene i for liten grad har deltatt i det regionale og lokale planarbeidet, har ført til at betydelige påvirkninger på vannmiljøet ikke inngår som en del av planleggingen. Dette svekker den muligheten lokale og regionale myndigheter har til å planlegge de mest effektive tiltakene, og tiltak rettet mot de store påvirkningene.

# 1 Innledning

---

## 1.1 Bakgrunn

Norge vurderes å være blant de landene i Europa som har best vannmiljø. Likevel utgjør en del næringer og aktiviteter en risiko for vannmiljøet. Det er innført kostholdsråd for sjømat mange steder i Norge. Mattilsynet advarer mot å spise selvfanger fisk og skalldyr fra om lag 30 fjorder, havner og innsjøer i Norge på grunn av høyt nivå av miljøgifter.<sup>2</sup> Mattilsynet har også gitt en landsdekkende advarsel mot å spise store ferskvannsfisk oftere enn en gang per måned på grunn av risiko for høyt kvikksølvnivå og frarådet å spise lever fra selvfanger fisk i skjærgården, fordi det er fare for opphopning av miljøgiftene dioksiner og polyklorerte bifenyler (PCB) i leveren.

Vannkraftutbygging, sur nedbør, avrenning av næringssalter fra jordbruk og spredte avløp, utslipp fra næringsstoffer og organiske stoffer fra de mange oppdrettsanleggene langs den norske kysten og påvirkning fra fremmede arter utgjør også store påvirkninger i vannmiljøet i Norge.

I 2009 besluttet energi- og miljøkomiteen å innlemme EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet) i norsk regelverk for vannforvaltning.<sup>3</sup> Vanndirektivet er iverksatt gjennom *forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften). Formålet med vannforskriften er å gi rammer for å fastsette miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og en bærekraftig bruk av vannforekomstene<sup>4</sup>.

Vannforskriften trådte i kraft 1. januar 2007 og fastsetter et felles miljømål som gjelder for alle naturlige vannforekomster, nemlig god økologisk og kjemisk tilstand. For å oppnå dette må alle myndigheter som regulerer aktiviteter som påvirker vannmiljøet, delta i planleggingen og gjennomføringen av miljøforbedrende tiltak. For å iverksette gode tiltak må myndighetene som forvalter vannet, ha kunnskap om den økologiske og kjemiske tilstanden til vannet og hvilke aktiviteter som påvirker tilstanden.

I tråd med vanndirektivet er Norge delt inn i 16 vannregioner med grenser som følger nedbørfeltens grenser. Tolv har avrenning til den norske kysten. Seks av disse har områder som forvaltes sammen med Sverige og Finland. De siste fire har avrenning til Sverige og Finland og forvaltes sammen med dem.<sup>5</sup> Figur 1 er et kart over vannregionene.

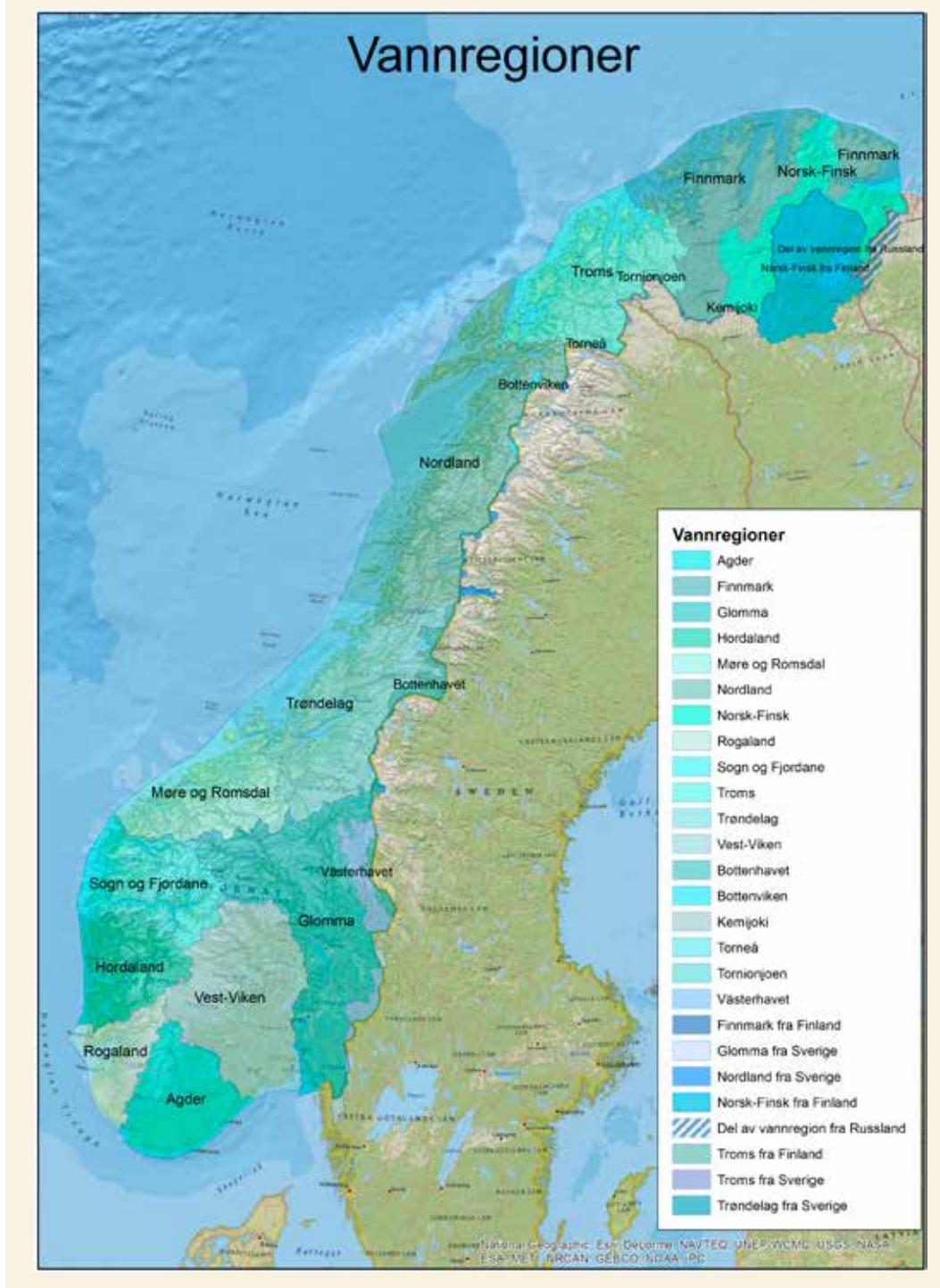
2) Miljødirektoratet og Mattilsynet: *Advarsler mot fisk og sjømat fra forurensede områder*, publisert på miljøstatus.no 11.12.2015.

3) Energi- og miljøkomiteen besluttet å innlemme direktivet i EØS-avtalen, og dermed i norsk regelverk for vannforvaltning, i februar 2009. Direktivet trådte i kraft i EU 22. desember 2000.

4) *Forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften) § 1 (formål). FOR-2006-12-15 nr. 1446.

5) Vannportalen: *Vannregioner*, <http://vannportalen.no/organisering/vannregioner>, lesedato: 4. juli 2016.

Figur 1: Kart over vannregionene



Kilde: vannportalen.no

Elleve fylkeskommuner, Finnmark, Troms, Nordland, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder, Buskerud og Østfold, er pekt ut som vannregionmyndighet. Disse skal gjennomføre seksårige plansykluser, der den første går fra 2016–2021. Fylkesmannen i de respektive fylkeskommunene har det miljøfaglige ansvaret for de regionale plandokumentene. Norske myndigheter gjennomførte en prøveperiode i 29 utvalgte vannområder fordelt på vannregionene i perioden 2009–2015.

Ifølge vannforskriften skal miljømålene i utgangspunktet nås innen seks år etter at første forvaltningsplan har trådt i kraft, altså innen 2021. Fristen kan forlenges med inntil 12 år, til 2033, dersom det kan vises til for store tekniske begrensninger, kostnader eller at fristen ikke lar seg gjennomføre på grunn av naturforhold. Fristen kan forlenges ytterligere dersom naturforholdene er slik at fristen ikke kan oppfylles. Vannforskriften åpner videre for mindre strenge miljømål.

---

## 1.2 Nasjonal organisering og koordinering

Vannforskriften er hjemlet i lovverket til Klima- og miljødepartementet, Olje- og energidepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Klima- og miljødepartementet har hovedansvaret for å koordinere den nasjonale gjennomføringen av vanndirektivet. I tillegg til Klima- og miljødepartementet har syv andre departementer – Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Finansdepartementet – ansvaret for å fastsette de forvaltningsmessige, juridiske og økonomiske rammene for arbeidet, og sørge for at nødvendige virkemidler for gjennomføringen av planprosessene og tiltaksprogrammene blir stilt til rådighet for vannregionene, slik at miljømålene blir nådd.

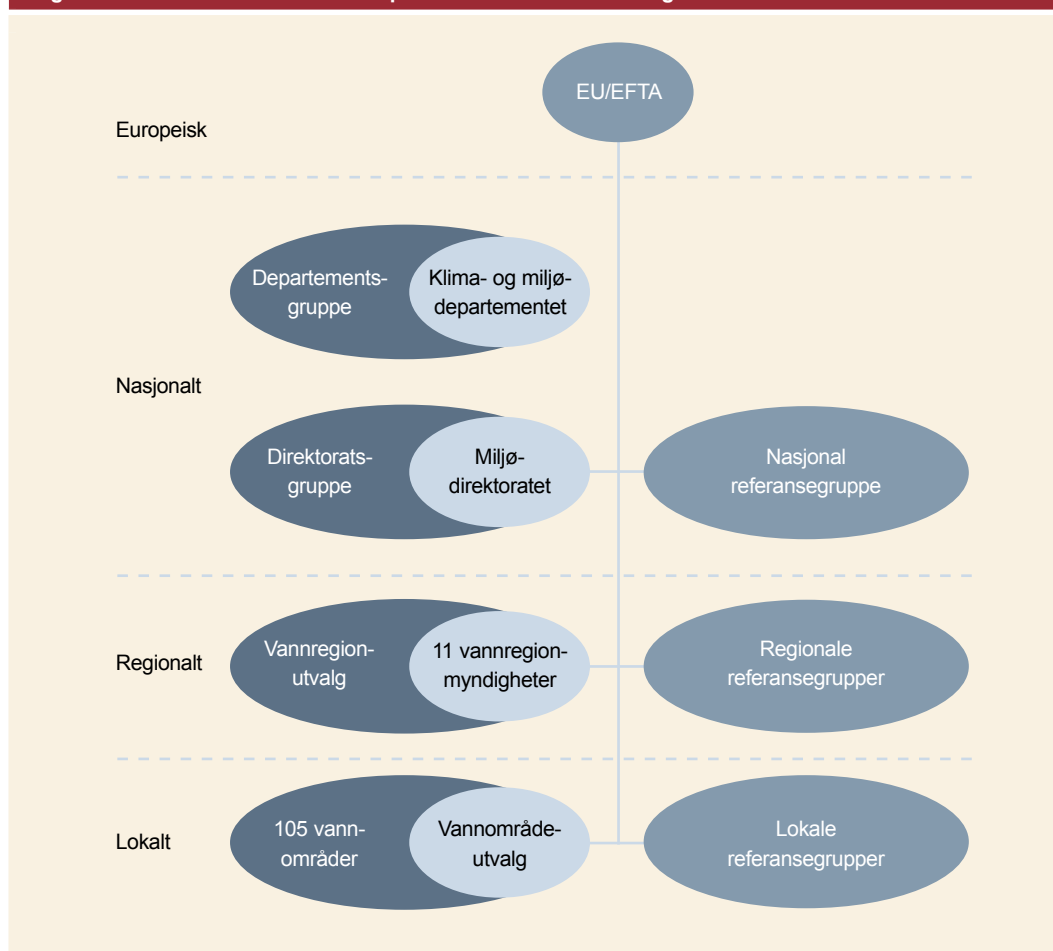
Klima- og miljødepartementet har sammen med de syv andre ansvarlige departementene etablert en departementsgruppe for å dele informasjon og tilrettelegge for et godt samarbeid og god samordning om innføringen av vannforskriften.

Planarbeidet skjer primært i vannregionene og ledes av fylkeskommunene med hjemmel i *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven).<sup>6</sup> Fylkesmannen har det miljøfaglige ansvaret i planprosessene. De regionale planene behandles og vedtas av samtlige fylkesting og godkjennes deretter av Klima- og miljødepartementet. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev 29. august 2016 at departementet kan legge vekt på rikspolitiske interesser i godkjenningsprosessen.

Organiseringen av vannforvaltningen i Norge og de viktigste aktørene i den er framstilt i figur 2.

6) Vannforskriften § 20.

Figur 2: Samarbeid mellom aktører på ulike nivåer om innføringen av vannforskriften



Kilde: Riksrevisjonen

Vannforskriften legger opp til bred medvirkning på samtlige forvaltningsnivåer fra alle aktuelle sektormyndigheter og representanter for ulike interessegrupper. Sektor- og planmyndigheter møtes i vannregion- og vannområdeutvalg. Kommunene er representert i vannregionutvalgene og deltar i vannområdeutvalg der det finnes. Nasjonalt, regionalt og lokalt på kommunenivå er det etablert referansegrupper der representanter for ulike interessegrupper har mulighet til å følge med og gi innspill. Klima- og miljødepartementet rapporterer om arbeidet med vanddirektivet til EFTAs overvåkingsorgan, ESA.

Miljødirektoratet har ansvar for å veilede og følge opp det regionale planarbeidet. Sammen med de andre ansvarlige direktoratene har de etablert en direktoratsgruppe som møtes 3–4 ganger i året. Direktoratsgruppen er ment å være et faglig forum for gjensidig informasjon, samarbeid og samordning, og gruppen arrangerer nasjonale konferanser etter behov. Direktoratsgruppen skal også sikre at det utvikles nødvendig veiledning og verktøy for arbeidet, og arrangere fagsamlinger for å utvikle kompetanse. Gruppen skal også bidra til å samordne vannforvaltningsarbeidet i vannregionene og områdene og bidra til lik praktisering i vannregionene. Direktoratsgruppen har organisert arbeidet med de viktigste temaene i prosjektgrupper som i hovedsak arbeider faglig med å utarbeide veiledninger og maler.<sup>7</sup>

7) Økologisk tilstand, miljøgifter, grunnvann, plan og prosess, tiltaksprogram, økonomi, restaurering og data og rapportering.



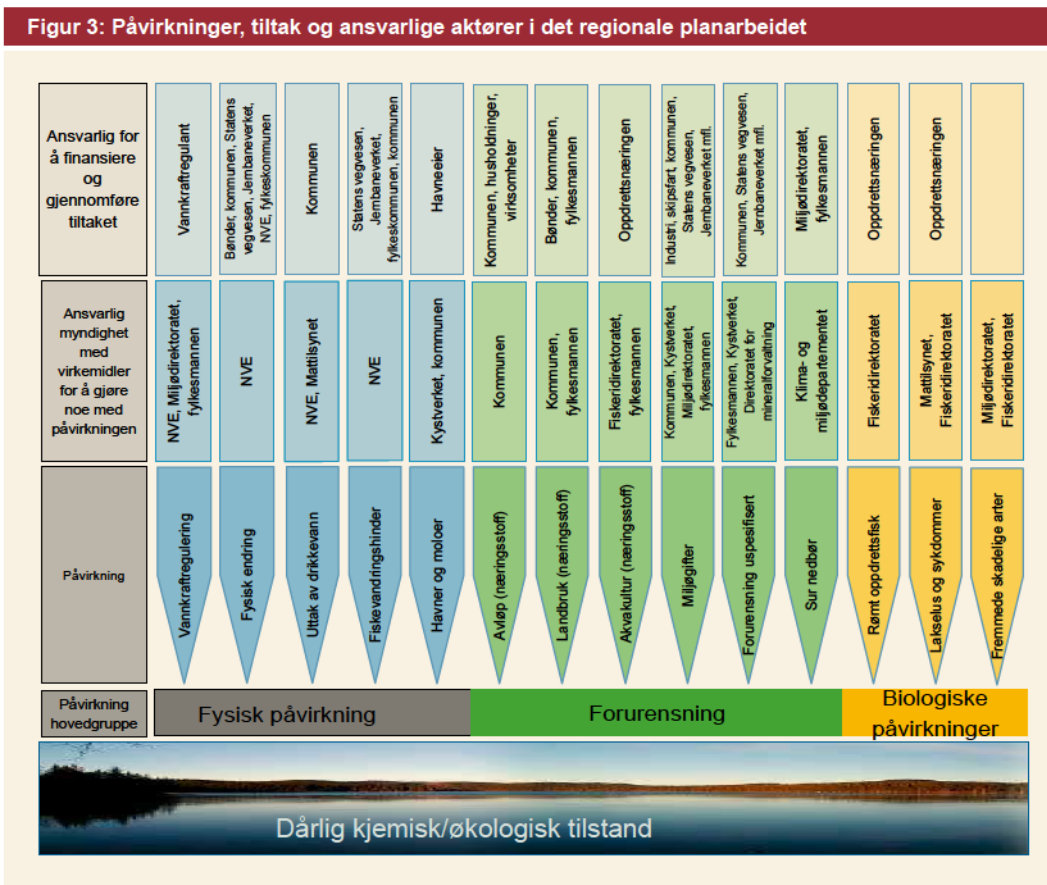
### 1.3 Koordinering mellom myndigheter

Vannforskriften er hjemlet i *lov om vern mot forurensninger og avfall* (forurensningsloven), *lov om vassdrag og grunnvann* (vannressursloven) og plan- og bygningsloven. Forurensningsloven, som forvaltes av Klima- og miljødepartementet, regulerer forurensende utslipp til vassdrag og kystområder. Vannressursloven, som forvaltes av Olje- og energidepartementet, regulerer utbygging og vern av vassdrag.

Kommunene og statlige sektormyndigheter har ifølge plan- og bygningsloven plikt til å delta når planleggingen berører deres virkeområder. I de regionale planprosessene har de ifølge vannforskriften § 22 ansvar for å utrede grunnlaget for å fastsette miljømål og utrede tiltak innenfor sine forvaltningsområder. Den eller de virksomhetene som er hovedansvarlig for at vannet ikke har god tilstand, skal iverksette tiltak for å forbedre vannmiljøets tilstand.

I planprosessene skal påvirkninger fra blant annet akvakultur, jordbruk, vannkraft, vann- og avløp vurderes i sammenheng. En utfordring med dette er at ulike sektormål kan være i konflikt vannforskriftens mål om god tilstand i vannmiljøet. I denne sammenhengen er det en viktig forutsetning at alle myndigheter som regulerer virksomhet som påvirker vannmiljøet, deltar i fastsettelsen av de konkrete miljømålene og sørger for at det gjennomføres tiltak på sine områder for å oppnå fastsatte mål. Klima- og miljødepartementet er ansvarlig for at ulike interesser koordineres, og skal sammen med de regionale planmyndighetene sørge for framdrift i arbeidet med å gjennomføre de regionale planprosessene.

Figur 3 gir en oversikt over de ulike type påvirkningene og viser nødvendigheten av å involvere mange ulike sektormyndigheter i det regionale planarbeidet.



Kilde: Riksrevisjonen

---

## 1.4 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere hvordan Klima- og miljødepartementet legger til rette for å oppnå målet om godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene. Videre vil undersøkelsen belyse årsaker til at mål eventuelt ikke er oppnådd.

Følgende problemstillinger er belyst:

1. I hvilken grad har Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet etablert et system for overvåking av vannmiljøet som legger til rette for en kunnskapsbasert vannforvaltning?
2. Hvordan ivaretar myndighetene i vannområdene og vannregionene målet om en kunnskapsbasert, helhetlig og økosystembasert forvaltning?
3. I hvilken grad har Klima- og miljødepartementet, i samarbeid med de andre departementene, lagt til rette for at sektormyndigheter har nødvendige virkemidler og ressurser for å følge opp vannforskriften?

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst gjennom analyse av styringsdokumenter, veiledningsdokumenter, regionale plandokumenter, rapporteringer til ESA og ulike forskningsrapporter og -artikler.

Videre er det gjennomført intervju med statlige miljømyndigheter og regionale plan- og sektormyndigheter. Departementene som har et ansvar innenfor arbeidet med vannforskriften fikk en presentasjon av undersøkelsen i en tidlig fase. Det er også gjennomført analyse av planprosessene i to vannområder basert på dokumentgjennomgang og intervju. Data registrert i det kartbaserte dataverktøyet Vann-Nett er benyttet i analysene. Databasen inneholder blant annet resultater fra kartleggingen av vannforekomstenes miljøtilstand.

Undersøkelsen omfatter arbeidet som norske myndigheter alene har ansvar for. Analysen tar for seg planlegging og gjennomføring av planprosessene som ble gjennomført som en prøveperiode i 2009–2015, og planprosessen for planperioden 2016–2021. Undersøkelsen ble ferdigstilt like før de regionale vannforvaltningsplanene ble endelig godkjent av Klima- og miljødepartementet 1. juli 2016.

---

### 2.1 I hvilken grad har Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet etablert et system for overvåking av vannmiljøet som legger til rette for en kunnskapsbasert vannforvaltning?

Miljødirektoratet har utarbeidet en oversikt over hva som er minstekravet for den nasjonale overvåkingen for å oppfylle kravene i vannforskriften. For å kartlegge status er rapporteringen fra Klima- og miljødepartementet til EFTAs overvåkingsorgan, ESA, høsten 2015 om overvåkingen i Norge benyttet. Ulike veiledere for overvåkingen, utarbeidet av Miljødirektoratet og direktoratsgruppen, er også analysert. Videre er de regionale overvåkingsprogrammene kartlagt for å få innsikt i utfordringer med overvåkingen regionalt.

Det kartbaserte dataverktøyet Vann-Nett er en felles internett-portal for alle som er involvert i vannforvaltning i Norge. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Miljødirektoratet har ansvar for verktøyet. Databasen viser påvirkninger, overvåkingsresultater og miljøtilstand. De registrerte dataene er knyttet til de enkelte vannforekomstene. Når overvåkingsdataene registreres i Vann-Nett, skal også påliteligheten til dataene registreres. Databasen er derfor brukt for å vise påliteligheten til de tilgjengelige dataene. Relevante data ble trukket ut med bistand fra NVE.

Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet er intervjuet for å innhente deres syn på hvor omfattende miljøovervåkingen bør være for å innfri kravene i vanddirektivet, og om årsaker til manglende måloppnåelse. Spørsmålet om konsekvensen av manglende miljødata ble også belyst i intervju med regionale plan- og sektormyndigheter og i gjennomgangen av de regionale plandokumentene.

---

### 2.2 Hvordan ivaretar myndighetene i vannområdene og vannregionene målet om en kunnskapsbasert, helhetlig og økosystembasert forvaltning?

For å besvare problemstilling 2 ble det gjennomført intervju og dokumentanalyse i to utvalgte vannområder, Morsa og Ranfjorden. Formålet med dette var å belyse i hvilken grad vannområdenes og vannregionenes organisering av arbeidet fører til en helhetlig

og økosystembasert forvaltning. De to vannområdene var blant de 29 prøveområdene som fikk utarbeidet, vedtatt og godkjent planer allerede i 2009. De to vannområdene ligger i to ulike vannregioner.

De to vannområdene har ulike egenskaper og miljøutfordringer. I det ene vannområdet var det lang erfaring med den type organisering som vannforskriften krever. I dette vannområdet har det vært stort politisk og faglig engasjement over lang tid. I det andre vannområdet er det store miljøutfordringer fra sektorer som ligger utenfor kommunenes virkemiddelapparat.

De to tilfellene gir ikke et representativt bilde av alle vannområdene, men gir informasjon om hvordan gjennomføringen av vannforskriften skjer i praksis i vannområdene.

Plandokumenter, evalueringer og møtedokumenter i vannområdene ble analysert. Det ble gjennomført intervju med prosjektleder i vannområdet og med fylkesmannen. I det ene vannområdet var Riksrevisjonen observatør på møter i vannområdeutvalget og i to temagrupper.

De regionale vannforvaltningsplanene og tiltaksprogrammene ble også kartlagt for å belyse måten arbeidet er organisert på i de ulike vannregionene og vannområdene, og for å avdekke utfordringer rapportert av vannregionmyndighetene. I tillegg ble to vannregionmyndigheter som sitter i direktoratsgruppen, intervjuet for å belyse organiseringen av planarbeidet på regionalt nivå. Data som viser hvilke typer tiltak det er planlagt for, og hvilke sektormyndigheter som har meldt inn de ulike tiltakene, er hentet fra Vann-Nett.

### **2.2.1 De utvalgte vannområdene**

I Morsa vannområde (figur 4) har kommunene over lang tid jobbet med å redusere forurensning fra jordbruk og vann og avløp. Vannområdet ligger i fylkene Akershus og Østfold, og omfatter kommunene Enebakk, Ski, Frogn, Ås, Vestby, Hobøl, Spydeberg, Våler, Moss, Rygge, Råde og noe areal av Oslo. Vannområdet omfatter Vansjø-Hobøl-vassdraget og Hølenvassdraget, samt kystbekker og kystområder fra Drøbak til Saltnes.<sup>8</sup> Det bor i overkant av 100 000 innbyggere innenfor vannområdet.

8) Sakspapirer fra møte i Morsa vannområdeutvalg tirsdag 24. februar 2015. Vansjø-Hobøl-vassdraget og kystområdene sør for Raet inngikk i planperioden 2010–2015. Hølenvassdraget og kystområdene nord for Hølenvassdraget ble lagt til i planperioden 2016–2021.

Figur 4: Kart over Morsa vannområde



Kilde: Vann-Nett

Området dekker 1208 km<sup>2</sup>, med 265 km<sup>2</sup> kystvann og 43 km<sup>2</sup> innsjøer. Mer enn 90 prosent av vannområdet ligger under marin grense<sup>9</sup>, noe som gir høye naturlige tilførsler av næringssalter og partikler. Vansjø, som er den største innsjøen i vannområdet, er ekstra sårbar fordi den er grunn.<sup>10</sup> Intensivt jordbruk drives på om lag 15 prosent av arealene, og store landområder er dekket av skog.<sup>11</sup>

Ranfjorden vannområde strekker seg fra Røssvatnet i sør til Svartisen i nord, og fra svenskegrensen i øst til øyene Tomma og Hugla i vest, og utgjør om lag 8270 km<sup>2</sup> (se figur 5).<sup>12</sup>

9) Marin grense er det høyeste nivået som havet har hatt på et sted etter at det ble fritt for is, jf. Wikipedia.

10) Stokke, Knut Bjørn (2005) *Samarbeid og kollektiv handling i Vansjø-Hobølvasdraget*, NIBR-notat 2005:122, s. 10.

11) Sakspapirer fra møte i Morsa vannområdeutvalg tirsdag 24. februar 2015.

12) Vannportalen, *Faktaark. EUs vanddirektiv – samarbeid for bedre vann. Vannområde Ranfjorden*, [http://www.vannportalen.no/globalassets/vannregioner/nordland/nordland--dokumenter/publikasjoner/faktaark\\_vannomrade\\_ranfjorden\\_i\\_nordland\\_pdf\\_lesedato:3\\_desember\\_2015](http://www.vannportalen.no/globalassets/vannregioner/nordland/nordland--dokumenter/publikasjoner/faktaark_vannomrade_ranfjorden_i_nordland_pdf_lesedato:3_desember_2015).

Figur 5: Kart over Ranfjorden vannområde



Kilde: Vann-Nett

Vannområdets industrivirksomhet har blant annet ført til at sjøbunnen i indre Ranfjorden er sterkt forurenset med tjærestoffer (PAH),<sup>13</sup> og at noen områder er forurenset med tungmetall. Forurensningen skyldes utslipp fra gruvedrift og tidligere og pågående industrivirksomhet i Mo i Rana. Industrien er tilknyttet et større havneanlegg. Forurensning fra industri og gruvedrift har ført til at Mattilsynet har gitt kostholdsråd for blåskjell på grunn av forhøyet innhold av tjærestoffer.

Rana er en stor kraftkommune. Konesjonene for vannkraftverkene er fra 1960-tallet og har ikke krav om minstevannføring eller fysiske miljøtiltak, ifølge prosjektleder i Ranfjorden vannområde. Nivået på vannstanden varierer mye på kort tid avhengig av kraftpris og etterspørsel. I tillegg til de store utbyggingene fra 1960-tallet finnes det også flere småkraftverk i sideelver til Ranavassdraget og Røssågavassdraget.

I ytre kyststrøk drives det akvakultur, hovedsakelig lakse- og torskeoppdrett. Flere landbaserte oppdrettsanlegg for røye er bygget ved Røssvatnet og Bleikvatnet. Det drives også aktivt jordbruk flere steder i vannområdet. Laks- og sjøørretbestandene i Ranaelva og Røssåga er i ferd med å gjenoppbygges raskt etter rotenonbehandling i 2003–2004.

13) Miljødirektoratet: *Ranfjorden*, [http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Forurenset\\_sjobunn/Opprydding-i-prioriterte-omrader/Ranfjorden/](http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Forurenset_sjobunn/Opprydding-i-prioriterte-omrader/Ranfjorden/), lesedato: 7. juli 2016.

---

### **2.3 I hvilken grad har Klima- og miljødepartementet, i samarbeid med de andre departementene, lagt til rette for at sektormyndigheter har nødvendige virkemidler og ressurser for å følge opp vannforskriften?**

Industriseksjonen i Miljødirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Fiskeridirektoratet ble intervjuet for å belyse erfaringer med kravene som vannforskriften stiller til dem. Vannregionmyndighetene i Nordland (Nordland fylkeskommune) og Vest-Viken (Buskerud fylkeskommune) ble også intervjuet om temaer knyttet til hvordan sektormyndighetene følger opp vannforskriften regionalt. De to vannregionmyndighetene er også representanter i direktoratsgruppen og kan derfor opplyse om sine erfaringer med arbeidet i direktoratsgruppen.

Ulike forskningsrapporter om samordning av vannforskriftens og sektormyndighetenes mål ble analysert. Dette omfattet også brevutvekslingen mellom EFTAs overvåkingsorgan, ESA, og Klima- og miljødepartementet om utfordringer som har oppstått som følge av vannforskriftens og sektormyndighetenes motstridende mål.

Analysen ble avsluttet med intervju med Klima- og miljødepartementet.

### 3 Revisjonskriterier

Energi- og miljøkomiteen viste i sin behandling av St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* til at Norges miljøpolitikk har som hovedmål å beskytte og verne om naturen, samt beskytte menneskers liv og helse, verne om naturen som grunnlag for næringsdrift og sikre naturopplevelser og sikre folkets mulighet til å oppleve kulturminner også i framtiden, jf. Innst. S. nr. 132 (2007–2008). Komiteen la til grunn at forvaltningen av naturen i Norge og internasjonalt bør funderes på en kunnskapsbasert og helhetlig forvaltning. Belastningen på miljøet må ikke overstige det økosystemene kan tåle. Energi- og miljøkomiteen gjentok nylig målet om at økosystemene skal ha god tilstand i sin behandling av Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold*, jf. Innst. 294 S (2015–2016).

Norsk klima- og miljøpolitikk bygger på en rekke viktige prinsipp – føre-var-prinsippet, prinsippet om at forurenser betaler, og prinsippet om samlet belastning.<sup>14</sup> Føre-var-prinsippet sier at dersom det er fare for at en aktivitet kan skade miljøet eller kunnskapen er mangelfull, skal en ta tilstrekkelige forholdsregler mot slik skade eller la være å gjennomføre aktiviteten. Prinsippet om at forurenser betaler, innebærer at den som har ansvaret for at forurensning skjer, har ansvaret for å rydde opp og ta kostnadene ved dette.<sup>15</sup> Et tilsvarende prinsipp er at tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.<sup>16</sup> Prinsippet om samlet belastning innebærer at en skal legge vekt på summen av påvirkning på naturmangfoldet, både økosystem og arter, når planer skal utformes og vedtak fattes.<sup>17</sup> Formålet med vanndirektivet er å sikre beskyttelse og fremme bærekraftig bruk av vannforekomstene og vannmiljøet. Dette skal skje gjennom en helhetlig og økosystembasert forvaltning. Vannforskriften av 1. januar 2007 angir rammeverket for en helhetlig forvaltning av vann, både som ressurs og som livsgrunnlag for dyre- og plantesamfunn.

Energi- og miljøkomiteen viste til i sin innstilling til St.prp. nr. 75 (2007–2008) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av vanndirektivet* at gjennomføringen av direktivet vil være krevende for Norge og forutsetter betydelig innsats på flere områder. Direktivet medfører økte krav til vannovervåking, forskning og utvikling, og til skjerpet forvaltningsinnsats.<sup>18</sup>

---

#### 3.1 Data fra miljøovervåking skal bidra til en kunnskapsbasert vannforvaltning

Vanndirektivet stiller strenge krav til data som viser vannforekomstenes naturforhold og faktorer som påvirker dem.<sup>19</sup> Komiteen viste i Innst. S. nr. 131 (2008–2009) til behovet for å styrke basisovervåkingen for å fastslå miljøtilstanden for ulike vann typer og for å følge langsiktige endringer i denne tilstanden. Det må også gjennomføres

14) Prop. 1 S (2014–2015) *For budsjettåret 2015*. Klima- og miljødepartementet, s. 162.

15) *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* (forurensningsloven) § 2. LOV-1981-03-13 nr. 6

16) *Lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldsloven) § 11. LOV-2009-06-19 nr. 100.

17) *Lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldsloven) § 10.

18) Innst. S. nr. 131 (2008–2009) fra energi- og miljøkomiteen til St.prp. nr. 75 (2007/2008) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet)*, s. 2.

19) St.prp. nr. 75 (2007–2008) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet)*.



tiltaksovervåking, for å fastslå kjemisk og økologisk tilstand der det er fare for at miljømålene ikke nås, og for å følge utviklingen og effekten av miljøtiltak. Komiteen merket seg at tilstrekkelig overvåking må være på plass i 2014. Komiteen ønsker å bli holdt orientert om utviklingen i dette arbeidet på egnet måte.

Krav om at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet så langt det er rimelig skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger, er forankret i § 8 i naturmangfoldsloven.<sup>20</sup> Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Klima- og miljødepartementet viste i Prop. 1 S (2013–2014) til at miljøvernpolitikken og all forvaltning av natur skal være kunnskapsbasert. Jo mer kunnskap, desto mer presis, effektiv og målrettet blir forvaltningen. Grunnleggende geografisk informasjon om miljødata, plandata, eiendomsdata og andre geodata er en forutsetning for god miljøpolitikk.

Komiteen merket seg i Innst. S. nr. 131 (2008–2009) at det gjenstår mye arbeid før et tilfredsstillende klassifiseringssystem for norske vann typer er på plass, noe som er en viktig forutsetning for at miljøtilstanden og miljømålene skal kunne fastsettes på en sammenliknbar måte i hele Europa.

---

## **3.2 En helhetlig vannforvaltning skal bidra til å beskytte, forbedre eller restaurere vannforekomstene i Norge**

### **3.2.1 Miljømål for alle vannforekomster**

Direktivet fastsetter at hvert land skal deles inn i vannregioner med en myndighetsansvarlig for koordineringen og gjennomføringen av direktivet i hver region.

Det generelle målet i arbeidet med vannforskriften er at vannmiljøet kan oppnå minst god økologisk og god kjemisk tilstand. I vannforekomster hvor målet allerede er nådd, skal vannmiljøets tilstand ikke forringes.

Vanndirektivet gir rom for å nedjustere målene for de vannforekomstene som brukes til virksomhet eller installasjoner som har samfunnsnyttig verdi. Dette gjelder kun for fysiske inngrep som vannkraft, havner og kanaler. I disse tilfellene, der vannforekomstene er vurdert som “sterkt modifisert”, settes det miljømål om godt økologisk potensial. Dersom det vil være umulig eller uforholdsmessig kostnadskrevende å nå målet om god tilstand eller godt potensial, har vannforskriften unntaksregler som gir mulighet for utsatt måloppnåelse eller mindre strenge miljømål.<sup>21</sup>

### **3.2.2 Planoppgaver**

Ansvar for planer og vedtak av planer etter loven er lagt til Kongen (regjeringen), fylkestingene og kommunestyrene, jf. § 3-1 i plan- og bygningsloven. I arbeidet med forvaltningsplanene og tiltaksprogrammene for forvaltningen av vannressursene er fylkeskommunen satt som regional planmyndighet.

Planer etter plan- og bygningsloven skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses, jf. § 3-1. Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten. Planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde. Vedtatte planer skal

20) Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldsloven). LOV-2009-06-19 nr. 100.

21) Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) § 9 og § 10. FOR-2006-12-15 nr. 1446.

være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet.

Energi- og miljøkomiteen framhevet i Innst. S. nr. 131 (2008–2009) at gjennomføringen av vanddirektivet forutsetter utstrakt samarbeid mellom en rekke berørte myndigheter på alle nivåer i forvaltningen. Kommunene vil være sterkt involvert og i mange tilfeller prosessdrivende for arbeidet i vannområdene. Komiteen forutsetter at det legges til rette for en bred involvering av sivilsamfunnet.

Ifølge plan- og bygningsloven § 3-2 har alle offentlige organer rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres sakfelt eller deres egne planer og vedtak, og de skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen. Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver.

Videre skal enhver som fremmer planforslag, legge til rette for medvirkning, jf. § 5-1 i plan- og bygningsloven. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

---

### 3.3 Klima- og miljødepartementets styring og virkemidler som koordinerende departement

Vern og bærekraftig bruk av vann er et sektorovergripende område der forvaltningsansvaret for relaterte virkemidler er fordelt mellom sektorer og ulike forvaltningsnivåer. Klima- og miljødepartementet, Olje- og energidepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for vannforskriften.

Klima- og miljødepartementet har en viktig pådriverrolle overfor andre departementer og etater, samt kommunene.<sup>22</sup> Videre har de ulike sektormyndighetene et selvstendig ansvar for å legge miljøsinn til grunn for aktivitetene sine og for å medvirke til at de nasjonale klima- og miljøpolitiske målene blir nådd.<sup>23</sup> Både miljø- og sektormyndighetene på sentralt hold, fylkeskommunalt og kommunalt nivå skal, i tillegg til private aktører, medvirke til at miljøsinn blir ivaretatt.

Sektormyndighetene har ansvar for å gjennomføre tiltak innenfor egne områder som er nødvendige for å kunne nå målene i klima- og miljøpolitikken. I samsvar med *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 6 skal hvert departement treffe nødvendige tiltak for å gjennomføre vedtakene som er gjort i sammenheng med budsjettet. I tildelingsbrevene til underliggende virksomheter skal overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og krav til rapportering framgå, jf. økonomireglementet § 7. Ifølge reglementets § 9 skal alle virksomheter innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte.

22) Prop. 1 S (2012–2013) *For budsjettåret 2013*. Miljøverndepartementet.

23) Prop. 1 S (2014–2015) *For budsjettåret 2015*. Klima- og miljødepartementet, s. 15 og 19.

## 4 Kunnskapsgrunnlaget i vannforvaltningen

Vanndirektivet stiller strenge krav til data som viser vannforekomstenes naturforhold og faktorer som påvirker dem.<sup>24</sup> God overvåking er en grunnleggende forutsetning for en kunnskapsbasert vannforvaltning og et hjelpemiddel for å kontrollere om miljømålene nås.<sup>25</sup>

### 4.1 Innledning

Det første innledende arbeidet med å iverksette vannforskriften var å *grov* karakterisere alle elver, innsjøer, grunnvann og kystvann i Norge.<sup>26</sup> Arbeidet ble ferdigstilt i 2007. Prosessen begynte med å dele inn eller avgrense vannet i håndterbare vannforekomster.<sup>27</sup> Til å begynne med ble vannet i Norge delt inn i om lag 15 000 vannforekomster, i 2016 er antallet om lag 30 000.<sup>28</sup>

Deretter ble alle vannforekomstene, med unntak av grunnvann, gruppert etter vanntype.<sup>29</sup> Et eksempel på en vanntype er små sjøer i lavlandet som er kalkrike og humusfargede. Miljødirektoratet opplyser i intervju at det finnes om lag 70 ulike vanntyper i Norge (om lag 25 av innsjø, 25 av kystvann og i underkant av 20 av elv). Inndelingen i vanntyper gir miljømyndighetene mulighet til å definere naturtilstand og miljømål for en vanntype framfor hver og en av de mange vannforekomstene.<sup>30</sup>

Det neste steget var å få en oversikt over all relevant belastning på vannmiljøet. Eksempler på belastning er forsuring, overgjødning, fysiske inngrep, miljøgiftutslipp og innføring av skadelige fremmede arter. Basert på type og grad av belastning kunne man vurdere risiko for ikke å oppnå mål om god eller svært god tilstand i vannmiljøet. Dersom allerede planlagte tiltak var forventet å føre til en miljøforbedring, måtte dette også være med i beregningen av risiko.

### 4.2 System for klassifisering av vannforekomstene

Vannforskriften fastsetter miljømål for overflatevann (elver, innsjøer og kystvann), grunnvann og sterkt modifiserte vannforekomster.<sup>31</sup> Målet for overflatevann er at vannforekomstene skal ha god eller svært god økologisk tilstand og god kjemisk tilstand. Grunnvannsforkomstene skal ha minst god kjemisk og kvantitativ tilstand. Grunnvannsforkomster kan være direkte eller indirekte påvirket av uttak, og derfor er mengde også med i tilstandsvurderingen av grunnvann.

24) St.prp. nr. 75 (2007–2008) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet).

25) Vannportalen: Hovedprinsipper for gjennomføring av overvåkingen, <http://www.vannportalen.no/tema-a-a1/overvaking/hovedprinsipper-for-gjennomforing-av-overvakingen/>, lesedato: 22. juni 2016. Miljødirektoratet er ansvarlig redaktør for vannportalen.

26) Direktoratgruppen for gjennomføringen av vandndirektivet i Norge (2010) *Overvåking av miljøtilstand i vann. Veileder for vannovervåking iht. kravene i Vannforskriften*. Versjon 1.5. 30. april 2010, s. 6.

27) En vannforekomst er en avgrenset og betydelig mengde overflatevann eller et avgrenset volum grunnvann. Effekten av påvirkning og naturgitte forhold skal være mest mulig enhetlig. Forekomsten skal ikke være så liten at uvesentlige miljøutfordringer blir store, og ikke så stor at vesentlige miljøutfordringer blir skjult.

28) Direktoratgruppen for gjennomføringen av vandndirektivet i Norge (2010) *Overvåking av miljøtilstand i vann. Veileder for vannovervåking iht. kravene i Vannforskriften*. Versjon 1.5. 30.4.2010, s. 6. Miljødirektoratet (2015). *Naturfaglig kunnskapsgrunnlag*. Presentasjon holdt 8. desember på forvaltningsseminar om vannforskriften. Etter hvert som vannområdeutvalgene får erfaring med å forvalte vannforekomstene, kan antallet justeres.

29) Direktoratgruppen for gjennomføringen av vandndirektivet i Norge (2010) *Overvåking av miljøtilstand i vann. Veileder for vannovervåking iht. kravene i Vannforskriften*. Versjon 1.5. 30. april 2010, s. 6.

30) Direktoratgruppen for gjennomføringen av vandndirektivet i Norge (2010) *Overvåking av miljøtilstand i vann. Veileder for vannovervåking iht. kravene i Vannforskriften*. Versjon 1.5. 30. april 2010, side 6.

31) *Forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften), § 4, § 5 og § 6. FOR-2006-12-15 nr. 1446.

Miljømålet for vannforekomster som er sterkt modifisert, er at tilstanden skal ha minst godt økologisk potensial og god kjemisk tilstand. Sterkt modifiserte vannforekomster er for eksempel vannkraftregulerte vassdrag. For disse vannforekomstene kan det av samfunnsøkonomiske hensyn godtas at de ikke vil oppnå god økologisk tilstand, og disse får individuelt tilpassede miljømål.

For å vurdere hvor mye tilstanden avviker fra miljømålene, må vannforekomstene settes i tilstandsklasser. Tilstandsklassene for økologisk tilstand går fra «svært dårlig» til «svært god», mens kjemisk tilstand har to tilstandsklasser, «god» eller «dårlig». Det er kun overflatevann (elver, innsjø og kystvann) som settes i de fem klassene for økologisk tilstand. Både overflatevann og grunnvann settes i de to tilstandsklassene for kjemisk tilstand. Dette kalles å klassifisere vannforekomstene.

Den økologiske tilstanden skal bestemmes på grunnlag av sammensetning og mengde av spesifiserte kvalitetselementer, med fysiske<sup>32</sup> og kjemiske<sup>33</sup> forhold som støtteparametere, jf. tabell 1.

| Tabell 1: Biologiske kvalitetselementer for overflatevann |   |
|---|---|
| Type vannforekomst  | Biologisk kvalitetselement                      |
| Innsjøer  | Planteplankton, vannplanter, bunndyr og fisk    |
| Elv   | Bunndyr, påvekstalger og fisk                   |
| Kystvann  | Planteplankton, makroalger, ålegress og bunndyr |

Kilde: Direktoratgruppen (2013). Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann. Veileder 02:2013.

For hvert biologiske kvalitetselement skal det anvendes spesifiserte parametere og indekser.

Vannforekomstens kjemiske tilstand vurderes gjennom å måle miljøgifter<sup>34</sup>. God kjemisk tilstand betyr at grenseverdier for miljøgiftene ikke overskrides i vann, sedimenter og dyre- og planteliv.<sup>35</sup> Miljøgiftene er forbindelser som er giftige og ofte lite nedbrytbare i vannmiljøet. Listen over miljøgifter omfatter både organiske stoffer og tungmetaller. Figur 6 viser sammenhengen mellom tilstand og klassifisering.

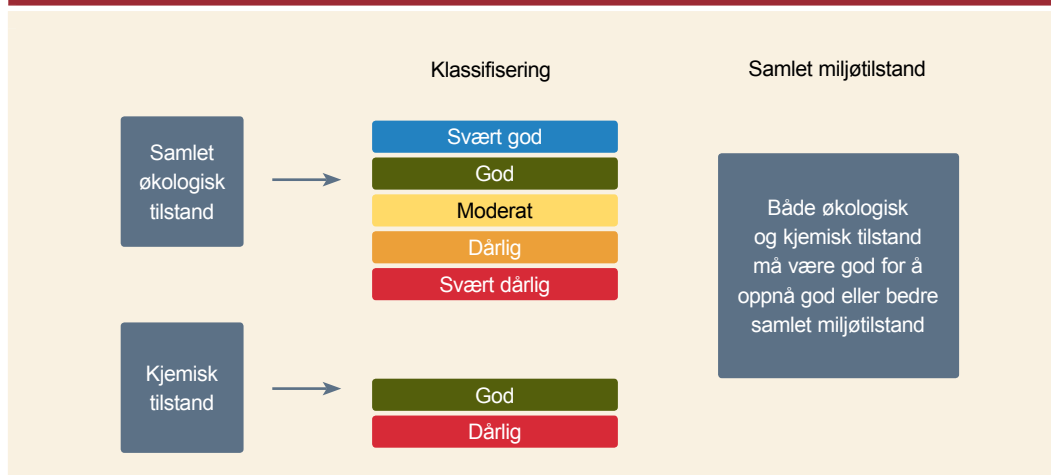
32) Hydromorfologiske forhold som for eksempel vannføringens størrelse og variasjon, *forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften), vedlegg V. FOR-2006-12-15 nr. 1446.

33) Kjemiske og fysiskkjemiske forhold som temperatur- og oksygenforhold, *forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften), vedlegg V.

34) Miljødirektoratet (tidligere SFT) har valgt en rekke stoffer av de av EUs prioriterte stoffer som er mest aktuelle å overvåke i norske vannforekomster. Direktoratgruppen (2009). *Overvåking av miljøtilstand i vann – veileder for vannovervåking iht. kravene i vannforskriften*. Veileder 02:2009, versjon 1.5 av 30. april 2010, s. 42.

35) Direktoratgruppen (2013) *Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann*. Veileder 02:2013.

Figur 6: Klassifisering av vannforekomstenes økologiske og kjemiske tilstand



Miljødirektoratet (tidligere SFT) hadde tidligere et system for klassifisering, der det for det meste var kjemiske parametere som var grunnlaget. Krav om å inkludere biologiske parametere kom først ved innføringen av vannforskriften. Etter Miljødirektoratets vurdering er det fornuftig å inkludere biologiske parametere fordi målinger av økologien sier mer om utviklingen av vannmiljøets tilstand. En kjemisk vannprøve gir et øyeblikksbilde, mens målinger av biologiske parametere viser effekter av påvirkning over tid. Målinger av økologisk tilstand er imidlertid komplekse og langt mer ressurskrevende, og det kreves forskere for å bearbeide og tolke resultatene av målingene, opplyser Miljødirektoratet i intervju.

Vannforekomster utenfor risiko skal basisovervåkes, mens vannforekomster med moderat eller dårlig tilstand skal ha tiltak og dermed tiltaksovervåkes. Klima- og miljødepartementet / Miljødirektoratet har ansvar for å koordinere og, i de fleste tilfeller, finansiere basisovervåkingen. Vannregionmyndigheten har sammen med fylkesmannen ansvaret for å planlegge og koordinere tiltaksovervåking og ansvaret for problemkartlegging. I disse tilfellene skal den som er ansvarlig for påvirkningen, finansiere overvåkingen, etter prinsippet i gjeldende lovverk om at forurenser betaler.<sup>36</sup>

Høsten 2015 rapporterte Klima- og miljødepartementet status for overvåkingen til EFTAs overvåkingsorgan, ESA. Klima- og miljødepartementet viste til at norske myndigheter har prioritert å overvåke vannforekomster påvirket av menneskelig aktivitet. For eksempel er det gjennomført målinger over de siste 20–30 årene av effekten av utslipp fra industri i fjorder og kystområder og effekten av sur nedbør i elver og innsjøer. Departementet opplyste i rapporten at den økologiske tilstanden er klassifisert ved hjelp overvåkingsdata i 11,1 prosent av elvene, 18,7 prosent av innsjøene, 18,9 prosent av kystvannet og 0,6 prosent av grunnvannet i Norge.<sup>37</sup>

36) Direktoratgruppen (2009) *Overvåking av miljøtilstand i vann - Veileder for vannovervåking iht. kravene i vannforskriften*, veileder 02: 2009, versjon 1.5 av 30.4.2010, side 15

37) Klima- og miljødepartementet *Summary report for Norway, WFD Article 8 and 15 Monitoring Programmes* (<http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/engelsk/norwegian-reporting-on-wfd-implementation/2015/7--2015-07-15-art-8-monitoring-network--report.pdf>).

### 4.3 Planlegging og gjennomføring av basisovervåkingen

Basisovervåkingen skal gi data om den generelle tilstanden i ferskvann, kystvann og grunnvann i Norge.<sup>38</sup> Ved hjelp av dette skal miljømyndighetene kunne fastslå den naturlige tilstanden i norsk natur, følge de langsiktige naturlige endringene og skaffe grunnlagsdata for å vurdere effekten av omfattende menneskeskapt påvirkninger på vannforekomstene.

#### 4.3.1 Krav til omfang og frekvens

Ifølge vannforskriften skal overvåkingsnettverket for elver, innsjøer og kystvann utformes slik at det gir en sammenhengende og omfattende oversikt over den økologiske og kjemiske tilstanden i hver vannregion. Som en del av basisovervåkingen skal det tas prøver av alle viktige kvalitetselementer (alger, fisk, bunndyr, vannplanter, kjemi og miljøgifter), og overvåkingen skal foregå over lang tid for å avdekke mulige utviklingstrekk.

Overvåkingen skal utføres på steder der vannføringen eller volumet er betydelig innen vannregionen som helhet, der betydelige vannforekomster krysser landegrensene, og steder der det er nødvendig å vurdere belastningen fra forurensende stoffer som overføres over landenes grenser eller til det marine miljø.<sup>39</sup>

Videre skal basisovervåkingen utføres på hvert overvåkingssted i et tidsrom på en feltsesong i løpet av de regionale forvaltningsplanenes gyldighetsperiode, som er seks år. Dersom den berørte vannforekomsten har nådd god tilstand og ikke er påvirket av menneskelig aktivitet, kan basisovervåkingen utføres en gang hver tredje planperiode, altså hvert 18. år.

#### 4.3.2 Utvikling og status for basisovervåkingen

I perioden 2007–2009 utarbeidet flere forskningsinstitutter, på oppdrag fra Miljødirektoratet, forslag til fem delnettverk for overvåking:

- 1) overvåking av økologi i ferskvann (innsjøer og elver)
- 2) overvåking av kjemi (miljøgifter) i ferskvann
- 3) overvåking av økologi i kystvann
- 4) overvåking av kjemi (miljøgifter) i marint miljø
- 5) overvåking av grunnvann

Ifølge Miljødirektoratet var forslagene for basisovervåking svært omfattende og detaljerte. Med de fem planene som utgangspunkt og i dialog med forskningsinstituttene utarbeidet Miljødirektoratet (den gang Klima- og forurensningsdirektoratet) en mer nøktern plan for basisovervåkingen i 2012.<sup>40</sup> Denne ble fulgt opp av et forslag om konkret basisovervåkingsnettverk i 2013.<sup>41</sup> Miljødirektoratet understreker i forslaget fra 2013 at overvåkingsgruppen som er underlagt direktoratsgruppen, anser forslaget som et absolutt minimumsforslag, både når det gjelder prøvetakingsfrekvens og antall målestasjoner.

Klima- og miljødepartementet opplyser at behovet for økt basisovervåking også har vært diskutert i departementsgruppen, og budsjettet for basisovervåking er omforent med alle departementene i departementsgruppen. Departementet påpeker i brev 29.

38) Jf. Direktoratsgruppen for gjennomføringen av vanddirektivet i Norge (2010) *Overvåking av miljøtilstand i vann. Veileder for vannovervåking iht. kravene i vannforskriften*. Versjon 1.5. 30. april 2010, s. 29, og *forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften) vedlegg V, 1.3. FOR-2006-12-15 nr. 1446.

39) *Forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften) vedlegg V, 1.3.

40) Notat fra Klima- og forurensningsdirektoratet til Miljøverndepartementet, 18. desember 2012 *Opptappingsplan for basisovervåking i henhold til vannforskriften*.

41) Notat fra Miljødirektoratet til Miljøverndepartementet 18. desember 2013 *Forslag til konkret basisovervåking i henhold til vannforskriften*.

august 2016 at overvåkingsinnsatsen for vannmiljøet er trappet gradvis opp etter 2007. Tildelingen til vannmiljøovervåking er i 2016 over 50 millioner mer enn det den var i 2007. Denne prioriteringen er en konsekvens av vannforskriften.

Departementet erkjenner at forslaget fra 2013 om å ta prøver hvert sjette år gjør det vanskelig å overvåke trender, men understreker at en må få mest mulig ut av gitte ressurser. Hvis hyppigheten viser seg å være utilstrekkelig, vil departementet prioritere å øke frekvensen av målingene.

### Referanse- og trendovervåking

Svært god økologisk tilstand innebærer at vannforekomsten har tilstand som tilnærmet uberørt natur. For å gjøre det mulig å angi avvik fra naturtilstand må man ha grenseverdier for de ulike parameterne og indeksene. For å definere grenseverdiene må det etableres et referansenettverk som overvåker vannforekomster som er uberørt.

Ifølge forslaget fra 2013 skulle det settes opp et nettverk av stasjoner for å måle vannforekomster med tilstand klassifisert som «svært god», altså tilnærmet naturtilstand. Gjennom dette skulle det etableres referanseverdier for de om lag 70 vanntypene som finnes i Norge.

I tillegg skulle det etableres stasjoner for å måle trender i vannforekomster som er klassifisert som «god» eller «moderat», altså vannforekomster som er noe påvirket av menneskelig aktivitet.

### Overvåking av innsjøer

Klima- og miljødepartementet rapporterte høsten 2015 til EFTAs overvåkingsorgan, ESA, at det er etablert i alt 48 målestasjoner for både å måle *trender* og å etablere *referanseverdier*.<sup>42</sup> Målingene gjøres i åtte vannregioner. Glomma, Vest-Viken og Trøndelag har flest målestasjoner, med henholdsvis 12, 11 og 11 i hver. De tre nordligste regionene har ingen målepunkter. Rapporten inneholder ikke informasjon om hvor hyppig målingene tas, eller om alle kvalitetselementer måles. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev 29. august 2016 at seks store innsjøer ble målt i 2015 og seks nye i 2016. Det er et målepunkt i hver innsjø. Her ble alle relevante kvalitetselementer målt.

I tillegg er det etablert et måleprogram for effekten av sur nedbør i innsjøer, primært i Sør-Norge. Her utføres det målinger i totalt 80 innsjøer, og for 45 av innsjøene måles noen av de biologiske kvalitetselementene som er påkrevd etter vannforskriften.

Antall etablerte målestasjoner er langt færre enn det som ifølge Miljødirektoratet er et minimumsnivå for å innfri kravene i vannforskriften. For å vise *trender* innenfor økologisk og kjemisk tilstand skulle det etableres 30 målestasjoner totalt i store innsjøer.<sup>43</sup> Dette ville gi flere målepunkter per innsjø. Målingene skulle gjennomføres hvert sjette år.<sup>44</sup> Klima- og miljødepartementet opplyser i brev 29. august 2016, at planen er justert til 25 målestasjoner.

I tillegg skulle nettverket for å etablere *referanseverdier* inneholde 120 målepunkter der økologisk tilstand skulle måles annethvert år i små og mellomstore innsjøer. Alle biologiske kvalitetselementer og støtteparametere skulle inngå i denne overvåkingen.

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev 29. august 2016 at programmet for å overvåke referanseverdier i innsjøer er fra 2016 utvidet til også å dekke innsjøer i Nord-Norge. Det er i tillegg planlagt å overvåke 16 nye innsjøer de neste fire årene.

42) Klima- og miljødepartementet. *Summary report for Norway, WFD Article 8 and 15 Monitoring Programmes* (<http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/engelsk/norwegian-reporting-on-wfd-implementation/2015/7---2015-07-15-art-8-monitoring-network---report.pdf>). I tillegg var det etablert to målestasjoner i vannregion Västerhavet.

43) Miljødirektoratet foreslo at ansvaret for å overvåke trender i små og mellomstore innsjøer skulle overføres til virksomheter som er ansvarlige for påvirkningen i disse vannforekomstene.

44) Notat fra Miljødirektoratet til Miljøverndepartementet 18. desember 2013 *Forslag til konkret basisovervåking i henhold til vannforskriften*.

## Overvåking av elver

Klima- og miljødepartementets statusrapportering til ESA inneholdt ikke informasjon om overvåking av elver.

Ifølge det som var et minimumsnivå for å innfri kravene til vannforskriften, skulle det settes opp 40 målestasjoner i store elver for å overvåke *trender* innenfor økologi og kjemisk tilstand.<sup>45</sup> Målingene skulle gjennomføres hvert sjettede år. I tillegg skulle det etableres 120 målestasjoner for å etablere *referanseverdier* for økologisk tilstand. Målingene skulle gjennomføres annethvert år og inneholde alle biologiske kvalitetselementer og støtteparametere som er påkrevd i vannforskriften.

## Overvåking av kystvann

### Overvåking av økologi

Klima- og miljødepartementet rapporterte til ESA i 2015 at det er satt opp 63 overvåkingsstasjoner langs kysten, der halvparten brukes til *referanseovervåking* av økologisk tilstand.<sup>46</sup> Overvåkingen er en del av overvåkingsprogrammet Økokyst, som ble igangsatt i 2013. Planen er at et utvalg parametere skal testes årlig, mens noen skal testes hvert tredje år. Stasjonene er lokalisert i åtte av vannregionene med avrenning til den norske kysten.<sup>47</sup> Vannregionene Sogn og Fjordane og Troms har ingen målestasjoner.

Antall etablerte målestasjoner er langt mindre enn det som ifølge Miljødirektoratet er et minstenivå for å innfri kravene i vannforskriften. Tabell 2 viser det som vurderes som minstenivå for referanse- og trendovervåking for perioden 2015–2017<sup>48</sup>.

Tabell 2: Antall prøvestasjoner foreslått for referanse- og trendovervåking av kystvann

|                                    | Antall referansestasjoner | Antall trendstasjoner | Totalt |
|------------------------------------|---------------------------|-----------------------|--------|
| Planteplankton og støtteparametere | 36                        | 38                    | 74     |
| Bløtbunnfauna                      | 104                       | 112                   | 216    |
| Makrovegetasjon (tang og tare)     | 160                       | 154                   | 314    |

Kilde: Miljødirektoratet

Miljødirektoratet opplyser i intervju at omfanget og frekvensen av overvåkingen av kystvannsforekomster er god fra Skagerrak til Vestlandet, men at det finnes lite overvåkingsdata fra den nordlige delen av Norge.

### Overvåking av kjemi

Myndighetene begynte å overvåke miljøgifter i kystvann i 2012<sup>49</sup>. Dette var en videreføring av tidligere program med rapportering til OSPAR<sup>50</sup>. Klima- og miljødepartementet rapporterte til ESA i 2015 at det er etablert i alt 52 målestasjoner fordelt på alle regionene. Glomma og Hordaland vannregion har flest med henholdsvis 11 og 12, mens Rogaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Troms har én stasjon hver.

45) Notat fra Miljødirektoratet til Miljøverndepartementet 18. desember 2013 *Forslag til konkret basisovervåking i henhold til vannforskriften*. Miljødirektoratet foreslo at ansvaret for å overvåke *trender* i små og mellomstore innsjøer skulle overføres til virksomheter som er ansvarlige for påvirkningen i disse vannforekomstene.

46) Klima- og miljødepartementet *Summary report for Norway, WFD Article 8 and 15 Monitoring Programmes* (<http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/engelsk/norwegian-reporting-on-wfd-implementation/2015/7---2015-07-15-art-8-monitoring-network---report.pdf>).

47) I tillegg har vannregionen Norsk-Finske målestasjoner.

48) Notat fra Klima- og forurensningsdirektoratet til Miljøverndepartementet 18. desember 2012 *Opptappingsplan for basisovervåking i henhold til vannforskriften*. Notat fra Miljødirektoratet til Miljøverndepartementet 18. desember 2013: *Forslag til konkret basisovervåking i henhold til vannforskriften*.

49) Klima- og miljødepartementet *Summary report for Norway, WFD Article 8 and 15 Monitoring Programmes* (<http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/engelsk/norwegian-reporting-on-wfd-implementation/2015/7---2015-07-15-art-8-monitoring-network---report.pdf>).

50) Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren, gjeldende fra 25. mars 1998.



For å oppfylle minimumskravet etter vannforskriften bør det ifølge Miljødirektoratet etableres 471 stasjoner for å ta prøver av sediment, tang, purpursnegl, blåskjell, torsk og flatfisk.<sup>51</sup> Mange av stasjonene var de samme som skulle brukes til å overvåke trender i økologisk tilstand.

### Overvåking av grunnvann

Om lag 6 prosent av ferskvannet i Norge er grunnvann, og 10 prosent av befolkningen har grunnvann som drikkevannskilde.<sup>52</sup> Dette er en liten andel sammenlignet med andre land. Flere land i Europa får 80–95 prosent av drikkevannet fra grunnvann. Dette innebærer at kvaliteten av grunnvann har hatt lavere prioritet i Norge enn i andre land.

Et overvåkingsnett ble etablert i 1977 og programmet ble tilpasset kravene i vanddirektivet i 2003.<sup>53</sup> Ifølge planen av 2012 var det etablert 52 stasjoner for overvåking av vannkvalitet og kjemi, og 63 stasjoner for overvåking av kvantitet og grunnvannsnivå. Disse stasjonene lå i grunnvannsforkomster med liten eller ingen påvirkning. Det var derfor viktig å utvide overvåkingen slik at den ble mer representativ for vannforekomster i risiko og for å utvide kunnskapen om den kjemiske tilstanden i forekomster der kun kvantitet ble målt.

Ifølge minstekravet burde målenettverket utvides ved å etablere 15 målepunkter i vannforekomster med antatt stor belastning.<sup>54</sup> Det går fram av rapporteringen til ESA høsten 2015 at det ikke er etablert flere målestasjoner enn tidligere. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev 29. august 2016 at det er etablert åtte nye målestasjoner av de 15 planlagte. I rapporteringen til ESA viser departementet til 65 målepunkter for måling av grunnvannsnivå og temperatur. Videre viser departementet til at det er etablert 52 målepunkter for kjemi som er fordelt på alle vannregionene. Antall målepunkter varierer mellom vannregionene med 9 målepunkter i Nordland og Glomma og ett i Rogaland og Møre og Romsdal.

---

## 4.4 Tiltaksovervåking

De vannforekomstene som har moderat eller dårligere tilstand, eller som er i risiko for å få det, skal ha miljøforbedrende tiltak.<sup>55</sup> Tiltakene følges ved tiltaksovervåking. I tråd med prinsippet om at påvirker betaler, skal den virksomheten som påvirker mest, betale for både tiltaket og tiltaksovervåkingen.

Minstekravet innenfor tiltaksovervåking er at det biologiske kvalitetselementet som er mest følsomt for belastningen, overvåkes.<sup>56</sup> Dersom påvirkningen for eksempel er overgjødsling, er det biologiske kvalitetselementet i elv påvekstalg og i innsjø planteplankton. Tiltaksovervåkingen skal gjennomføres etter standardiserte metoder, og det skal være mulig å sammenligne disse resultatene med resultatene fra basisovervåkingen.

Fylkesmannen og vannregionmyndigheten utarbeider sammen regionale overvåkingsprogrammer hvert sjette år der planlagt tiltaksovervåking og problemkartlegging inngår. Fylkesmannen har det faglige ansvaret for planlegging og gjennomføring av tiltaksovervåkingen og problemkartleggingen.

51) Notat fra Miljødirektoratet til Miljøverndepartementet 18. desember 2013 *Forslag til konkret basisovervåking i henhold til vannforskriften*, s. 9.

52) Notat fra Klima- og forurensningsdirektoratet til Miljøverndepartementet 18. desember 2012 *Opptrappingsplan for basisovervåking i henhold til vannforskriften*.

53) Klima- og miljødepartementet *Summary report for Norway, WFD Article 8 and 15 Monitoring Programmes*.

54) Notat fra Klima- og forurensningsdirektoratet til Miljøverndepartementet 18. desember 2012 *Opptrappingsplan for basisovervåking i henhold til vannforskriften*. Notat fra Miljødirektoratet til Miljøverndepartementet 18. desember 2013 *Forslag til konkret basisovervåking i henhold til vannforskriften*.

55) Direktoratgruppen for gjennomføringen av vanddirektivet i Norge (2013) *Klassifisering av miljøtilstand i vann*, revidert 2015.

56) Direktoratgruppen for gjennomføringen av vanddirektivet i Norge (2010) *Overvåking av miljøtilstand i vann. Veileder for vannovervåking iht. kravene i vannforskriften*. Versjon 1.5. 30. april 2010.

Å avklare hvem som er hovedansvarlig for tiltak og overvåking kan være krevende. I en del forekomster har forurensningen uklare kilder, som jordbruk eller spredte avløp. I en del tilfeller er forurensningen fra nedlagt industri eller gruvevirksomhet. Forurensningsloven tillater vanlig forurensning fra jordbruk og skogbruk. Det betyr at virksomheter innenfor disse sektorene ikke må søke om utslippstillatelser, og det har ikke vært praksis å pålegge disse sektorene å gjennomføre undersøkelser.<sup>57</sup> I slike tilfeller bevilger Miljødirektoratet eller fylkesmannen midler til overvåking.

Flere sektormyndigheter har systemer for at virksomhetene de regulerer, skal ha tiltaksovervåking. NVE har et stasjonsnett som måler hydrologiske parametere. Oppdrettsnæringen er også pålagt krav om overvåking. Både NVE og Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at de ikke har systemer som gjør innhentede data automatisk tilgjengelig for det regionale planarbeidet.

I 2014 påla Miljødirektoratet 130 landbaserte virksomheter med utslippstillatelse nye overvåkingskrav med hjemmel i *forskrift om begrensning av forurensning* (forurensningsforskriften) § 18 første ledd nr. 6. 1. oktober 2014 leverte de 130 virksomhetene forslag til overvåking for 2015. Virksomhetene skal levere rapport med overvåkingsresultatene i mars 2016. Dersom resultatene viser god tilstand, vil virksomheten fortsette overvåkingen uten å iverksette tiltak. Miljødirektoratet opplyser i intervju at de vil fastsette intervallene for prøvetaking ut fra tilstanden. Dersom overvåkingsresultatene fra bedriftene viser dårlig tilstand, må virksomheten iverksette tiltak. Resultatene fra overvåkingen skal etter hvert gjøres tilgjengelig for vannregionmyndighetene.

---

#### 4.5 Kvaliteten på og tilgang til data

Resultatene fra basisovervåkingen, tiltaksovervåkingen og problemkartleggingene brukes til å klassifisere vannforekomstene i tilstandsklasser. Resultatet av klassifiseringen registreres i det kartbaserte dataverktøyet Vann-Nett. NVE og Miljødirektoratet har ansvaret for verktøyet.

Gjennom Vann-Nett har alle som deltar i planprosessene, tilgang til informasjon om vannforekomstene. Fylkesmannen, vannregionmyndighetene og prosjektlederne i vannområdene bruker Vann-Nett som kilde til data for planarbeidet. Dataene er knyttet til de enkelte vannforekomstene.

Det er fylkesmannens oppgave å registrere dataene i Vann-Nett. Når dataene legges inn, må også pålitelighetsgraden registreres som enten høy, middels eller lav. For å oppfylle kravene til *høy* pålitelighet må overvåkingsdataene inneholde minst ett biologisk kvalitetselement og noen støtteparametere, samt andre kriterier.<sup>58</sup>

Pålitelighetsgraden er *middels* når overvåkingsdataene er solide for minst ett biologisk kvalitetselement og alle unntatt ett av kriteriene som kreves for høy pålitelighet, er innfridd. Klassifisering med lav pålitelighet er gjort uten overvåkingsdata og er basert på miljøfaglige ekspertvurderinger, eller sparsomme data for ett kvalitetselement. Klima- og miljødepartementet rapporterte til ESA høsten 2015 at ekspertvurderinger er den mest brukte metoden for å vurdere den økologiske tilstanden i vannforekomstene.<sup>59</sup>

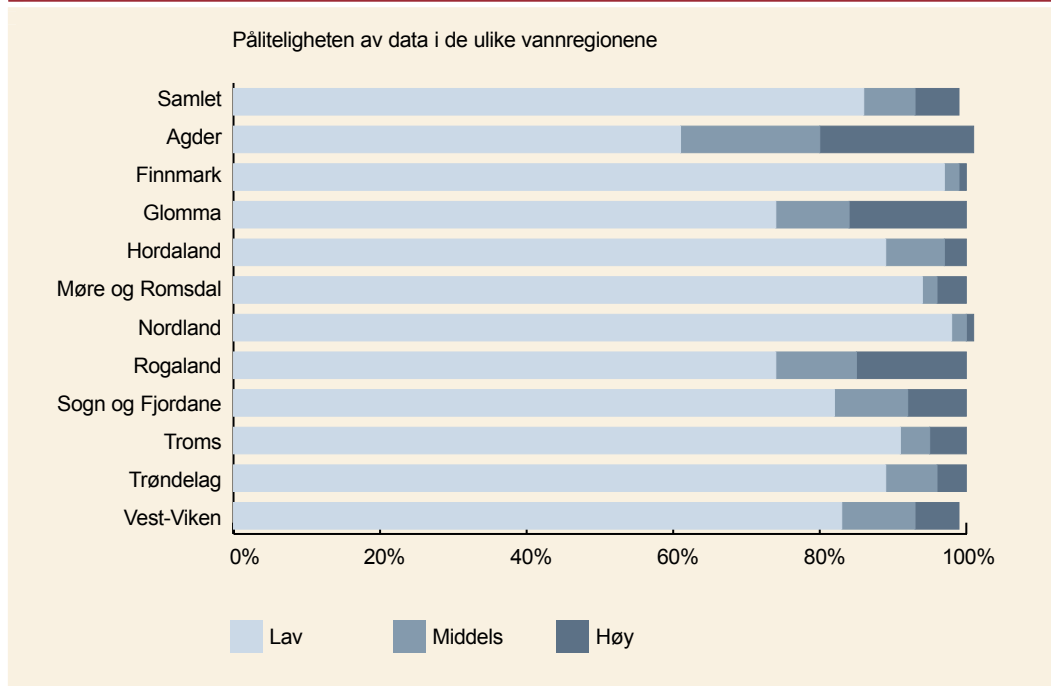
57) Direktoratgruppen for gjennomføringen av vanddirektivet i Norge (2010) *Overvåking av miljøtilstand i vann. Veileder for vannovervåking iht. kravene i vannforskriften*. Versjon 1.5. 30. april 2010.

58) Som for eksempel bruk av interkalibrerte indekser og klassegrenser. Miljødirektoratet (2013) *Klassifisering av miljøtilstand i vann. Økologisk og kjemisk klassifiseringssystem for kystvann, grunnvann, innsjøer og elver*. Veileder 02:2013, s. 28–29.

59) Klima- og miljødepartementet *Summary report for Norway, WFD Article 8 and 15 Monitoring Programmes* (<http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/engelsk/norwegian-reporting-on-wfd-implementation/2015/7---2015-07-15-art-8-monitoring-network--report.pdf>).

En analyse av data registrert i Vann-Nett viser at vurderingen av tilstanden for om lag 86 prosent av vannforekomstene i Norge er gjort på grunnlag av data med lav pålitelighet. Om lag syv prosent er vurdert med data med middels pålitelighet, og om lag seks prosent med høy pålitelighet. Dette varierer mellom regionene, noe som går fram av figur 7. Vannregionene Agder, Glomma og Rogaland har flest vannforekomster vurdert med data som har høy pålitelighet, med henholdsvis 21, 16 og 15 prosent. Vannregionene Finnmark, Nordland og Hordaland har lavest andel vannforekomster med høy pålitelighet, henholdsvis 0,5, 0,8 og 3 prosent.

Figur 7: Datakvalitet per april 2016



Kilde: Vann-Nett

Miljødirektoratet opplyser i intervju at selv om kun en liten andel av vannforekomstene kan klassifiseres i tråd med de spesifikke kvalitetselementene som kreves i vannforskriften, betyr det ikke at det ikke finnes andre brukbare data for resten av vannforekomstene. Direktoratet vurderer det slik at det fins tilstrekkelig data for å gjennomføre godt funderte ekspertvurderinger. Miljødirektoratet og de andre sektormyndighetene har registrert data for ulike former for utslipp over mange år.

I de regionale plandokumentene rapporterer vannregionmyndighetene at arbeidet med vannforskriften har ført til økt kunnskap om vannmiljøets tilstand, men at det fortsatt er store kunnskapsmangler. Samtlige vannregionmyndigheter peker på at kunnskapsgrunnlaget er for dårlig til å fastsette økologisk og/eller kjemisk tilstand i mange vannforekomster, og dette gjør det usikkert hvor mange vannforekomster som vil nå tilstandsmålene innen 2021.

Der overvåkingsdata mangler, er foreløpige tilstandsvurderinger laget på bakgrunn av lokalkunnskap om påvirkning ved bruk av data fra sammenliknbare vannforekomster og fylkesmannens miljøfaglige ekspertvurderinger. I Troms vannregion har for eksempel fylkesmannen og sektormyndigheten skjønnsmessig fastsatt at vannforekomstene er tilnærmet naturlige og i god eller svært god tilstand i områder uten kjente påvirkninger og lav menneskelig aktivitet. Vannforekomstene er imidlertid klassifisert uten at det foreligger økologiske data. Aktuelle tiltak vil derfor først og

fremst være å kartlegge og overvåke den kjemiske tilstanden i disse vannforekomstene for å bekrefte faktisk tilstand.<sup>60</sup>

Selv om vannregionene er samstemte om manglene i kunnskapsgrunnlaget, viser analysen av plandokumentene at vannregionmyndighetene vurderer kunnskapsgrunnlaget som godt nok til å vedta de regionale vannforvaltningsplanene sett i forhold til forvaltningsplanens overordnede nivå.

Klima- og miljødepartementet viser til i brev 29. august 2016 at klassifiseringssystemet som enda er under utvikling, er viktig for arbeidet med vannforvaltning. De peker på at vandirektivet og vannforskriften gir et felles system for å vurdere vannets tilstand basert på kunnskap om påvirkninger og effekter og at dette er viktige supplement til kunnskapen om vannets økologiske og kjemiske tilstand.

Videre mener departementet at det ikke alltid er slik at man har for lite kunnskap selv om det kun foreligger påvirkningsdata og ikke overvåkingsdata. Overvåkingsdata er særlig viktig dersom det er behov for store og kostbare tiltak, eller dersom det er særlig tvil eller uenighet om vurderinger basert på kunnskap om påvirkninger og effekter. Kunnskap om påvirkninger og effekt og bruk av representativ overvåking kan være tilstrekkelig i mange tilfeller.

Departementet påpeker i brevet at de har en betydelig bedre oversikt over miljøtilstand og hovedutfordringer for vannmiljøet nå enn før gjennomføringen av vannforskriften. Dette er et betydelig kunnskapsløft, selv om opptrappingen kommer saktere enn direktivets tidsfrister og Stortingets forutsetninger skulle tilsi.

Faktaboks 1 gir et eksempel på oppbygging og bruk av miljødata i et vannområde.

60) *Regionalt tiltaksprogram for vannregion Troms 2016–2021 (2015)*, s. 10.

Et viktig grunnlag for arbeidet i Morsa vannområde har vært kunnskap om vannkvaliteten og hva som har vært de største påvirkningene. Vannmiljøet i Vansjø-Hobøl-vassdraget er blitt overvåket siden 1960-tallet. Overvåkingen har omfattet parametere som viser konsekvenser av overgjødsling. De siste årene har overvåkingen omfattet de biologiske kvalitetselementene som beskrives i vannforskriften og veiledere.

Morsa vannområde har, ifølge Fylkesmannen i Østfold, fått tildelt midler fra Klima- og miljødepartementet til kunnskapsoppbygging og miljøovervåking i flere år. Fylkesmannen opplyser at en samlet mobilisering lokalt har ført til et sterkt politisk press på representanter på Stortinget for å få tildelt ekstrabevilgninger til å øke kunnskapsgrunnlaget for arbeidet i Morsa. Fylkesmannen i Østfold mottar i tillegg midler til overvåking fra Miljødirektoratet, og disse fordeles videre til overvåkingstiltak i kommunene.

Samtidig er det ikke bare på grunn av ekstratildelinger at kunnskapsgrunnlaget i Morsa er godt, opplyser Fylkesmannen i Østfold. Måltrettede beregninger og tiltak er enklere å gjennomføre i innsjøsystemer der vannet samles og blir stående. I elver og bekker, der vannet renner forbi, er det vanskeligere å beregne påvirkning og avlastningsbehov. Forskere ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet i Ås, Bioforsk og NIVA har også vist stor interesse i området.

Fylkesmannen i Østfold, som har ansvaret for karakteriseringsarbeidet i Morsa, opplyser i intervju at arbeidet med å vurdere tilstanden til og påvirkninger i vannforekomstene har i første omgang gått ut på å samle informasjonen fra forskningsbaserte rapporter og målinger gjennomført av konsulenter og forskere. Etter gjennomgangen av innhentet materiale møter prosjektlederne fra de ulike vannområdene og Fylkesmannen i Østfold med fagpersoner og andre kompetansepersoner i de ulike kommunene. Disse kan med sin lokalkunnskap forklare, nansere og utdype forskernes funn. For jordbruket dreier det seg om kjennskap til påvirkning fra avlinger, drenering, og praksis for gjødsling ved de enkelte gårdsbrukene.

Hovedstyret for Morsa-prosjektet vedtok i november 1999 å utarbeide en tiltaksanalyse for hele vassdraget. Analysen inneholdt både miljødata om fosfornivået i Vansjø og en beregning av hvor mye som kom fra ulike påvirkere. Basert på dette kunne det fastsettes og iverksettes tiltak innenfor jordbruk og avløp. Analysen dannet grunnlaget for et miljøprogram for virkemidlene i Morsa-jordbruket og for politiske vedtak i kommunene.

En undersøkelse gjennomført i 2006 viste at fosfortilførsler fra kommunale anlegg var 0,6 tonn per år i 2005, mot 1,2 tonn per år i 2000, noe som tilsvarer en reduksjon på 50 prosent. I samme periode hadde jordbruket redusert beregnede fosfortilførsler med 43 prosent.

Kilder: Overvåkingsprogram for vannregion Glomma 2016–2021 og Bioforsk-rapport Vol. 3 Nr. 86 2008.

### 4.6 Problemkartlegging og utsettelse av frister

Dersom årsaken eller omfanget til et miljøproblem er ukjent, skal vannforekomsten problemkartlegges.<sup>61</sup> Ifølge registreringene i Vann-Nett har 30,5 prosent av alle elver, innsjøer og kystvann moderat eller dårligere tilstand. I disse vannforekomstene skal det ifølge vannforskriften iverksettes miljøforbedrende tiltak. I tillegg kommer de som har god tilstand, men som står i fare for å få denne redusert. Disse skal også ha tiltak. Totalt gjelder dette 8958 vannforekomster. 3233 vannforekomster er registrert med problemkartlegging som tiltak. Det innebærer at 36 prosent av vannforekomstene med behov for tiltak har problemkartlegging som tiltak. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev 29. august 2016 at det er anledning til å iverksette beskyttende eller forebyggende tiltak for disse vannforekomstene.

I Klima- og miljødepartementet bekreftes det i intervju at tiltakene for en del av vannforekomstene i planfase 2016–2021 vil bestå av problemkartlegging, noe som innebærer at målet om god økologisk tilstand innen 2021 ikke vil bli oppnådd. Fristen for å oppnå målet for disse vannforekomstene utsettes til 2027.

Ifølge vannforskriften § 9 er det mulig å forlenge fristen for oppnåelse av mål med

61) Direktoratgruppen for gjennomføringen av vanddirektivet i Norge (2010) *Overvåking av miljøtilstand i vann. Veileder for vannovervåking iht. kravene i vannforskriften*. Versjon 1.5. 30. april 2010.

inntil 12 år på visse vilkår. Dette gjelder tiltak som ikke kan gjennomføres innen fristen enten av tekniske årsaker eller fordi de vil være uforholdsmessig kostbare, eller i tilfeller der naturforholdene er til hinder for forbedring innen fristen. Klima- og miljødepartementet viser til at det å utsette fristen for måloppnåelse på grunn av behov for problemkartlegging er i samsvar med vannforskriften § 9.

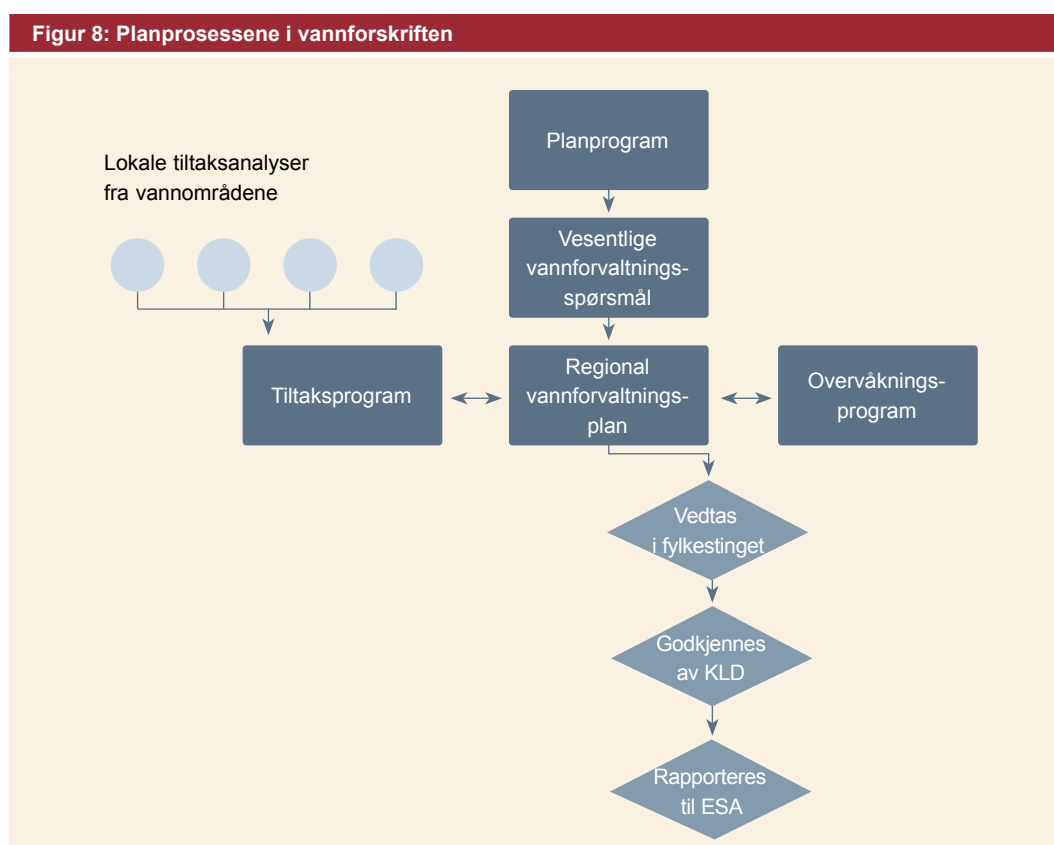
Departementet uttaler videre at det ikke er nok midler til å gjennomføre problemkartlegging for alle vannforekomstene som trenger dette i kommende planperiode. For disse vil fristen for måloppnåelse måtte utsettes til 2033. Klima- og miljødepartementet viser til at bruken av § 9 er et legitimt og viktig virkemiddel for å utsette fristen for å nå miljømålet. Departementet viser for øvrig til at medlemslandene i EU har utsatt fristen for måloppnåelse for om lag 40 prosent av vannforekomstene.

## 5 Lokalt og regionalt samarbeid om planer og tiltak

Vannregionmyndighetene utarbeider regionale vannforvaltningsplaner som inneholder mål for alle vannforekomstene i vannregionen. Planen blir utarbeidet i samarbeid med fylkesmannen, som har den miljøfaglige kompetansen, og sektormyndighetene, som regulerer virksomheter og aktiviteter som påvirker vannmiljøet. Et regionalt tiltaksprogram presenterer aktuelle tiltak for å nå miljømålene. Tiltaksprogrammet bygger på innmeldte tiltak fra de ulike sektormyndighetene.

De regionale plandokumentene sendes på høring, og i planfasen for planperioden 2016–2021 ble det gjennomført to høringsrunder. Når dokumentene er ferdigstilt, sendes de til behandling i de respektive fylkesting. De regionale vannforvaltningsplanene sendes til Klima- og miljødepartementet for endelig godkjenning. De regionale planene ble godkjent 1. juli 2016.

Figur 8 viser prosessen med å utarbeide de ulike planene. De regionale planprosessene følger prinsippene og kravene i plan- og bygningsloven. I planfasen utarbeider vannregionmyndigheten sammen med vannregionutvalgene en rekke planer for de neste seks årene.



Kilde: Riksrevisjonen

Vannregionutvalgets forslag til regional vannforvaltningsplan og regionalt tiltaksprogram skal bygge på de *lokale tiltaksanalysene* som vannområdeutvalgene har utarbeidet i vannområdene. Videre skal vannregionmyndigheten utarbeide regionalt

overvåkingsprogram, som skal gjøre rede for basisovervåkingen og tiltaksovervåkingen i vannregionen.

Vannregionmyndigheten som leder planprosessen, er ansvarlig for å sikre deltakelse og bred medvirkning gjennom hele prosessen. Ingen plandokumenter skal utarbeides av vannregionmyndigheten alene. I stedet er medvirkning og samråd ansett som et nødvendig og viktig element i den norske vannforvaltningen. Beskrivelsen av de enkelte plandokumentene går fram av tabell 3.

| Tabell 3: Sentrale plandokumenter          |   |
|--|---|
| <b>Planprogram</b>                         | Planprogrammet gjør rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt for grupper som antas å bli berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert, og behovet for utredninger.  |
| <b>Vesentlige vannforvaltningsspørsmål</b> | Dokumentet vesentlige vannforvaltningsspørsmål er et prioriteringsverktøy for den videre prosessen med å utarbeide en forvaltningsplan. Det skal gå fram hvilke mål vannregionen skal prioritere å arbeide mot, og målene skal være utledet fra de viktigste utfordringene/påvirkningene i vannregionen og hvilke vannforekomster som er i risiko for ikke å oppnå god miljøtilstand.   |
| <b>Regional vannforvaltningsplan</b>       | Regional forvaltningsplan er et samlet og bearbeidet oversiktsdokument over forvaltningen av vann i regionen. Planen angir miljømål for vannforekomstene, analyserer påvirkninger, gir oversikt over beskyttede områder, sammenfatter tiltaksprogrammet og gjør rede for overvåkingen og resultatene av denne.  |
| <b>Regionalt tiltaksprogram</b>            | Formålet med tiltaksprogrammet er å forebygge, forbedre eller gjenopprette vannmiljøets tilstand og nå miljømålene. Programmet skal omfatte både tiltak som er fastsatt i eller i medhold av lover (generelle tiltak), og supplerende tiltak som er nødvendige for å nå miljømålene. Det skal foreligge kostnadsoverslag og en økonomisk analyse som skal gi grunnlag for å vurdere den mest kostnadseffektive kombinasjonen av tiltak. |
| <b>Overvåkingsprogram</b>                  | Overvåkingsprogrammet skal gi en oversikt over planlagt basis- og tiltaks-overvåking og problemkartlegging. Fylkesmannen skal lede det praktiske arbeidet med å utarbeide programmet, i samråd med vannregionmyndigheten, sektor-myndighetene og områdeutvalgene.   |
| <b>Lokale tiltaksanalyser</b>              | Lokale tiltaksanalyser fra vannområdene består som et minimum av en tekst-del og en tabell med oversikt over foreslåtte tiltak. Tiltaksanalysene er ment å være levende dokumenter som vannområdene skal oppdatere når ny kunnskap kommer.  |

Kilder: Vesentlige vannforvaltningsspørsmål. Veiledning til vannforskriften § 28 b om vesentlige vannforvaltningsspørsmål med forslag til mal. Veileder 02:2011, Overvåking av miljøtilstand i vann. Veileder for vannovervåking iht. kravene i Vannforskriften. Versjon 1.5. 30. april 2010, og Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften), vedlegg III, Økonomisk analyse.

## 5.1 Bruk av lokal og regional kompetanse

Vannområdeutvalgene skal bidra med lokal kunnskap om påvirkninger på og tilstand til vannforekomster, og vurdere tiltak med sikte på å inngå i vannregionenes arbeid.<sup>62</sup> Vannområdeutvalget har som hovedoppgave å utarbeide lokale tiltaksanalyser for vannforekomster med risiko for dårlig tilstand. Tiltaksanalysen bygger på kunnskapen om de lokale vannforekomstenes miljøtilstand og påvirkningstype og -grad. Også

62) Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) § 23.



vannområdeutvalget må sikre samarbeid og innspill fra relevante sektormyndigheter og andre interessenter i utarbeidelsen av de lokale tiltaksanalysene.

Klima- og miljødepartementet påpeker i brev 29. august 2016 at kommunene har en særlig viktig rolle i organiseringen og medvirkningen av arbeidet lokalt, også gjennom utarbeidelsen av de lokale tiltaksanalysene. Departementet understreker i brevet at kommunenes konkretisering av miljømålene, og hva man ønsker å oppnå med planene, er viktig.

### **5.1.1 Engasjement og bruk av lokal kompetanse i vannområdene i Norge**

Analysen av de regionale plandokumentene viser at de fleste vannområdene har opprettet styringsgrupper, vannområdestyrer eller vannområdeutvalg. I de fleste vannområdene ledes arbeidet i vannområdeutvalget av en politiker. Vannregionmyndighetene for Nordland, Finnmark, Troms og Trøndelag rapporterer imidlertid i de regionale vannforvaltningsplanene at de delvis har manglet fungerende vannområdeutvalg.<sup>63</sup> Vannregionmyndighetene i Finnmark, Troms og Trøndelag opplyser i vannforvaltningsplanene at dette har hatt konsekvenser for framdriften i arbeidet.<sup>64</sup>

Undersøkelsen viser videre at fem av vannregionene har hatt prosjektledere eller vannområdekoordinatorene til å koordinere prosessene med å utarbeide tiltaksanalyser. Stillingsbrøken til prosjektlederne har variert fra 30 til 100 prosent, og stillingene har vært finansiert i et spleiselag mellom kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannen.

Vannområder med god dekning av prosjektledere har ifølge vannregionmyndighetene hatt et effektivt løp i planarbeidet. Erfaringene har vært at prosjektlederne har bidratt til faglig forankring, samordning og bedre lokal medvirkning, opplyser vannregionmyndighetene. I Glomma vannregion har vannregionmyndigheten etablert et prosjektlederforum for å gi prosjektlederne i vannområdene et diskusjonsforum for støtte og felles grunnlag. Ifølge vannregionmyndigheten i Glomma vannregion er bevilgninger til vannområdene for å sikre stillingene som prosjektleder / daglig leder avgjørende for å sikre langsiktig koordinering og framdrift i arbeidet.<sup>65</sup>

Undersøkelsen viser videre at mange eller alle vannområdene i seks av vannregionene har helt manglet prosjektledere. I Finnmark vannregion har for eksempel halvparten av vannområdene manglet prosjektledere og vannområdeutvalg. Det har ifølge vannregionmyndigheten vært nødvendig å gjøre mange antakelser i vurderingen av vannmiljøets tilstand. Vannregionmyndigheten viser til at det har vært nødvendig å finne pragmatiske løsninger for å identifisere vannforekomster i risiko der det er behov for tiltak.<sup>66</sup>

Analysen av de regionale plandokumentene viser at i vannområder uten prosjektleder har ikke vannregionmyndighetene hatt kapasitet til å sikre god involvering fra sektormyndigheter og lokale brukerinteresser. Liten involvering fra relevante aktører har blant annet ført til at tiltaksanalysene mangler tiltak fra enkelte sektormyndigheter.

Flere vannregionmyndigheter opplyser at det har vært ressurs- og arbeidskrevende å følge opp vannområder som mangler prosjektledere eller vannområdeutvalg. I Trøndelag mangler halvparten av vannområdene fast organisering og fungerende

63) *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Nordland og Jan Mayen (2016–2021)*, s. 37, *Regional plan for Finnmark vannregion 2016–2021*, s. 30, *Regional forvaltningsplan 2016–2021 (for vannregion Troms)*, s. 31, og *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Trøndelag 2016–2021*, s. 33.

64) *Regional forvaltningsplan 2016–2021 (for vannregion Troms)*, s. 30–31, *Regional plan for Finnmark vannregion 2016–2021*, s. 30, *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Trøndelag 2016–2021*, s. 35.

65) *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Glomma 2016–2021* (25. desember 2015), s. 80.

66) *Regional plan for Finnmark vannregion (2016–2021)*, s. 24 og 31.

vannområdeutvalg, og vannregionmyndigheten har så langt mulig måttet bistå de enkelte kommunene med å håndtere oppgavene etter vannforskriften.<sup>67</sup>

I Rogaland vannregion mangler tre av fire vannområder prosjektleder eller sekretariat. I disse vannområdene er det kun avholdt møter i forbindelse med planprosessen, og dette har blitt organisert av vannregionmyndigheten.<sup>68</sup> Vannregionmyndigheten i Vest-Viken opplyser i intervju at rollen som vannområdekoordinator er krevende fordi det fordrer kompetanse om både prosess og vannmiljø. Beslutninger må forankres politisk og administrativt for å få kommunene til å samarbeide med hverandre, og koordinatoren må ha kompetanse til å drive slike prosesser.

I intervju med vannregionmyndigheten i Nordland uttales det at alle vannområdene i vannregionen ideelt sett skulle hatt hver sin fast ansatte prosjektleder, men at dette ikke er på plass. Siden 2010 har vannregionmyndigheten i Nordland fått årlige midler fra Miljødirektoratet til å delfinansiere prosjektlederstillingene. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev 29. august 2016 at samtlige vannregionmyndigheter har mottatt denne type støtte siden 2010.

Fylkesmannen i Nordland opplyser i intervju at flere prosjektledere har sluttet i vannregionen etter at plandokumentene var ferdigstilt, uten å ha blitt erstattet. Ifølge fylkesmannen får det uheldige konsekvenser at prosjektlederstillingene avvikles fordi vannregionmyndigheten får mer arbeid med å følge opp kommunene når den ansvarlige koordinatoren har sluttet. Det pekes på at arbeidet med de regionale planene er utfordrende blant annet fordi regionen har store geografiske avstander.

Prosjektleder i Ranfjorden vannområde uttaler i intervju at arbeidet med tiltaksanalysen ble gjennomført som et prosjekt ledet av fylkesmannen i Nordland i planperioden for planfasen 2010–2015. Prosjektlederen opplyser at arbeidet med vannforskriften for de mindre kommunene i vannområdet framstod som en ny nasjonal dugnad som de ikke hadde ressurser eller kompetanse til å delta i. Det var derfor primært Rana og Hemnes kommune som deltok i dette arbeidet. Politikerne i Rana kommune har, ifølge prosjektleder for Ranfjorden, sannsynligvis en større vilje til å gjennomføre vannforskriften på grunn av de store forurensningsproblemene i Rana kommune.

I vannregion Troms mangler vannområdene vannområdeutvalg fordi ingen ville påta seg oppgaven med å lede utvalgene. I stedet er det oppnevnt en kontaktperson i hver av kommunene i vannregionen. Vannregionmyndigheten i Troms vannregion har ansatt en regional prosjektleder som organiserer arbeidet i samtlige vannområder, og som har ansvar for lokal medvirkning, kontakt med kommunene og utarbeidelse av lokale tiltaksanalyser i vannområdene i tett samarbeid med forvaltningsmyndigheten og sektormyndighetene. Ifølge vannregionmyndigheten har ordningen ikke fungert godt nok med hensyn til å involvere lokale aktører og interessenter.<sup>69</sup>

Etter vannregionmyndigheten i Vest-Vikens vurdering har kommunene mye erfaring med interkommunalt samarbeid, men arbeidet med vannforvaltning er nytt og krevende. Vannforvaltningsarbeidet krever samarbeid på tvers av kommunegrenser, med ulike forvaltningsnivå og ulike sektormyndigheter. Det er derfor viktig å avklare roller og ansvar innenfor planarbeidet på et tidlig tidspunkt. I de vannområdene der slike avklaringer kom tidlig, klarte en å få god forankring for arbeidet, mens det i enkelte andre vannområder med dårligere forankringsprosesser ble krevende å få til godt samarbeid. I hvilken grad vannområdene har lyktes med dette, har i noen tilfeller vært avhengig av interesser og kompetanse hos enkeltindivider.

Vannregionmyndigheten i Vest-Viken uttaler i intervju at den mest effektive måten for kommunene å følge opp arbeidet med vannforskriften på er å ha prosjektledere som

67) *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Trøndelag (2016–2021)*, s. 34.

68) *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Rogaland (2016–2021)*, s. 28.

69) *Regional forvaltningsplan for Troms (2016–2021)*, s. 30–31.

koordinerer arbeidet og kjenner til hvordan miljøtilstanden skal vurderes, og som kan verktøy som Vann-Nett.

### 5.1.2 Betydningen av at politikere og fagpersoner engasjerer seg

I Morsa vannområde har politikere fra kommunene og fagpersoner fra fylkesmannen, regionale sektormyndigheter og kommunene samarbeidet over lang tid for å løse de langvarige forurensningsproblemene i Vansjø. Kommunene i området opprettet Morsa-prosjektet allerede i 1999. Målinger gjennomført i 2001 viste at store deler av vassdraget var i dårlig eller meget dårlig tilstand både kjemisk, hygienisk og økologisk.<sup>70</sup> Størstedelen av vassdraget var verken egnet til drikkevann eller bading, og lite egnet eller uegnet til fiske og vanning.

Arbeidet i Morsa koordineres av et vannområdeutvalg med ordførere som leder og nestleder. Utvalget vedtar budsjett, årlig handlingsplan og virksomhetsplan, godkjenner regnskapet og er en viktig pådriver for miljøforbedrende tiltak.<sup>71</sup>

For øvrig består vannområdeutvalget av politiske representanter fra elleve kommuner og fagpersoner fra to fylkeskommuner og to fylkesmannsembeter<sup>72</sup>, i tillegg til Norges vassdrags- og energidirektorat Region Øst og Mattilsynet Ytre Østfold. Organisasjoner som representerer brukerinteressene i vannområdeutvalget, har observatørstatus.<sup>73</sup> Vannområdeutvalget møter to ganger i året.<sup>74</sup>

Utvalget har etablert temagrupper for avløp, landbruk, overvåking og satsinger i Mossesundet. Gruppene, som består av fagpersoner fra kommunene og fylkesmennene i Østfold og Akershus, utreder saker til vannområdeutvalget, følger opp tiltak og sørger for framdrift innenfor eget fagområde.<sup>75</sup> Temagruppene opprettes og avvikles etter behov, og er etablert for å håndtere de viktigste utfordringene og oppgavene i vannområdet. En illustrasjon av organiseringen vises i figur 9.

Figur 9: Organisering i Morsa vannområde



Kilde: Morsa vannområdeutvalg

70) Dette gjaldt hele vassdraget unntatt delfeltet Langen som ligger øverst i nedbørsfeltet. NIVA rapport LNR 4377-2001 *Tiltaksanalyse for Morsa (Vansjø-Hobøl-vassdraget) – Sluttrapport*, s. 7–8.

71) Morsa vannområdeutvalg (2012) *Faktaark for vannområdeutvalget i Morsa*. <http://morsa.org/wp-content/uploads/2012/08/Faktaark-Felles-løft-for-et-bedre-vannmiljø.pdf> [hentet dato 7. september 2016].

72) Fem kommuner i Akershus og seks i Østfold, Østfold og Akershus fylkeskommuner, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, og Fylkesmannen i Østfold.

73) Østfold og Akershus Bondelag, Forum for Natur og Friluftsliv, MOVAR, Vansjø grunneierlag og Moss grunneierforening.

74) sakspapirer for møte i vannområdeutvalget i Morsa 24. februar 2015.

75) Morsa vannområdeutvalg (2012) *Faktaark for vannområdeutvalget i Morsa*. <http://morsa.org/wp-content/uploads/2012/08/Faktaark-Felles-løft-for-et-bedre-vannmiljø.pdf> [hentet dato 7. september 2016].

Sekretariatsfunksjonen ivaretas av en fast ansatt daglig leder som har det faglige og administrative ansvaret for arbeidet i vannområdet.<sup>76</sup> Stillingen er finansiert av kommunene i vannområdet. Et arbeidsutvalg ble etablert i 2014 for å bistå daglig leder med forberedelse av saker og utarbeidelse av forslag til vedtak til møter i vannområdeutvalget.

Ifølge et faktaark som ble utarbeidet av utvalget i Morsa 2012, har organiseringen av arbeidet i Morsa vært helt avgjørende for å få støtte og enighet rundt krevende og kostbare tiltak i de næringsrike vassdragene i Morsa vannområde.<sup>77</sup> Kompetansepersonelementene i kommuneadministrasjonene som deltar i temagruppene, kan med sin lokalkunnskap forklare, nyansere og utdype resultater fra ulike målinger av miljøtilstanden i vassdraget. For jordbruket dreier det seg om kjennskap til påvirkning fra avlinger, drenering, og praksis for gjødsling ved de enkelte gårdsbrukene. Temagruppene i Morsa vannområde drøfter, basert på miljødata og egen lokalkunnskap, ulike tilgjengelige tiltak og hvor det er nødvendig å sette dem inn.

Ifølge daglig leder og representanter fra Fylkesmannen i Østfold har det vært en viktig strategi å ha politiske representanter med i vannområdeutvalget, slik at de kan følge arbeidet som foregår på tvers av kommunegrensene og ulike sektorer. Dette gir kommunepolitikere mulighet til å ivareta brukerinteressene i vassdragene.<sup>78</sup> Kommunen er også en sentral sektormyndighet for tiltak som bør gjennomføres.

Ifølge Fylkesmannen i Østfold har prosjektlederne et stort ansvar for å drive fram og gjennomføre arbeidet med vannforskriften. Det at ressursene for å gjennomføre vannforskriften er delt mellom så mange instanser, gjør at prosjektlederne må bruke mye tid til å kommunisere med og forankre beslutninger hos dem. Fylkesmannen opplyser at prosjektleder også har deltatt i arbeidet med å møte lokale kompetansepersonelementer for å vurdere tilstand, påvirkning og risiko for vannforekomstene i vannområdet.

Daglig leder for Morsa vannområde har ikke myndighet til å pålegge andre aktører arbeidsoppgaver og er avhengig av kommunenes vilje til å prioritere arbeidet med vannforskriften. Det er derfor en viktig oppgave for daglig leder å opprettholde interessen og engasjementet for arbeidet, blant annet gjennom å tilpasse møtevirksomheten til deltakernes behov samt å gi god informasjon om status for gjennomføring og resultater av tiltak.

Mye av koordineringsarbeidet som daglig leder for Morsa vannområde utfører, kompenseres for kommunenes manglende ressurser til å arbeide med en kunnskapsbasert og helhetlig vannforvaltning. Blant annet har daglig leder ledet en arbeidsgruppe som utarbeidet en felles handlingsplan for kommunale avløp.

---

## 5.2 Sektormyndighetenes deltakelse i utarbeidelsen av planer

Godkjente forvaltningsplaner skal legges til grunn for regionale sektormyndigheter og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen.<sup>79</sup> Det betyr at målene for vannforekomstene i vannforvaltningsplanene gir føringer for sektormyndighetene. Sektormyndighetene er ansvarlige for å følge opp målene gjennom tiltak.<sup>80</sup> I sektormyndighetenes vurderinger av de enkelte tiltak før endelig beslutning om tiltaksgjennomføring kan det likevel legges vekt på andre hensyn enn de

76) Morsa vannområdeutvalg (2012) *Faktaark for vannområdeutvalget i Morsa*. <http://morsa.org/wp-content/uploads/2012/08/Faktaark-Felles-løft-for-et-bedre-vannmiljø.pdf> [hentedato 7. september 2016].

77) Morsa vannområdeutvalg (2012) *Faktaark for vannområdeutvalget i Morsa*. <http://morsa.org/wp-content/uploads/2012/08/Faktaark-Felles-løft-for-et-bedre-vannmiljø.pdf> [hentedato 7. september 2016].

78) Sakspapirer til møte i vannområdeutvalget Morsa 24. februar 2015, sak 9 vedrørende videre drift av vannområde Morsa, s. 19.

79) Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 8-2 og *forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften) § 29.

80) *Forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften) § 25.

som det er lagt vekt på i tiltaksprogrammet. Sektormyndighetene har derfor adgang til å fatte vedtak som ikke er i samsvar med planene.<sup>81</sup>

I arbeidet med å gjennomføre vannforskriften har sektormyndighetene plikt til å samarbeide med vannregionmyndighetene. Det er for eksempel vannregionmyndigheten som skal sørge for at tilstand, påvirkning og risiko for vannforekomstene vurderes, men sektormyndighetene og vannområdeutvalg skal bidra med relevante data og utredninger i dette arbeidet.<sup>82</sup> Også i arbeidet med tiltaksanalysene er vannområdeutvalget avhengig av deltakelse fra sektormyndighetene. Ifølge vannforskriften § 22 har sektormyndigheter ansvar for å utrede forslag til tiltak, samt å utrede premissene for fastsettelse av miljømål innenfor sitt ansvarsområde. Klima- og miljødepartementet understreker i brev 29. august 2016 at det forenkler planprosessen om sektormyndigheten deltar og utreder tiltak så tidlig som mulig.

Verken vannområdeutvalget eller vannregionmyndigheten har myndighet til å foreslå tiltak på vegne av sektormyndigheter som ikke selv har meldt inn forslag til tiltak. Vannområdeutvalget og vannregionmyndigheten er derfor avhengige av at sektormyndighetene melder inn tiltak som er aktuelle for dem å gjennomføre.

### **5.2.1 Sektormyndighetenes deltakelse i arbeidet med å bestemme tiltak**

I de regionale plandokumentene opplyser samtlige vannregionmyndigheter at regionale sektormyndigheter har deltatt for lite i utarbeidelsen av tiltaksanalyser og tiltaksprogram. Åtte av de regionale planmyndighetene peker samtidig på at de regionale sektormyndighetene har vist vilje til å delta, men at sektormyndighetene ikke har hatt nok ressurser eller kapasitet til å delta i tråd med forutsetningene.

Finnmark og Møre og Romsdal vannregionmyndigheter viser i tiltaksprogrammene til at de mangler forslag til tiltak innenfor flere sektorområder som følge av at sektormyndighetene ikke har foreslått tiltak for alle påvirkninger som ligger innenfor egne ansvarsområder. Vannregionmyndighetene i Nordland, Trøndelag, Sogn og Fjordane og Rogaland opplyser i tiltaksprogrammet at sektormyndighetenes innspill til tiltak er kommet for sent i planprosessen. Rogaland vannregionmyndighet opplyser at foreslåtte tiltak er på et overordnet nivå, slik at de ikke kan inngå i tiltaksanalysene eller tiltaksprogrammene, og i Finnmark vannregion har sektormyndighetene ikke hatt nok kunnskap til å foreslå tiltak.

I intervju i Miljødirektoratet uttales det at vannområdeutvalgene manglet informasjon om de statlige sektormyndighetenes planlagte tiltak i planfasen for perioden 2016–2021. Dette har gjort de lokale tiltaksanalysene mangelfulle, og det ble vanskelig for vannområdeutvalgene å prioritere mellom tiltak.

I Miljødirektoratet uttales det at de ikke kan pålegge alle sektormyndighetene å delta i vannregionutvalgene. De har ulik regional organisering, bemanning og beslutningsmyndighet. Dette gjør det vanskelig å foreta en ensartet samordning av alle sektormyndighetene. Ifølge Miljødirektoratet bør departementene imidlertid gjøre direktoratenes ansvar for å delta i vannregionutvalg tydelig gjennom tildelingsbrev eller andre relevante styringsdokumenter.

I intervju i Klima- og miljødepartementet opplyses det at det er et problem at sektormyndighetene har vært for lite involvert i utarbeidelsen av de regionale vannforvaltningsplanene. Departementet vil forsøke å påvirke sektormyndighetene til å forplikte seg til å iverksette tiltak for å oppnå målene innen 2021.

81) Kgl.res. 10. juni 2010 Forvaltningsplaner for alle regioner i landet.

82) Direktoratetsgruppe for gjennomføringen av vanddirektivet i Norge (2010) Medvirkning og samråd. Om aktiv medvirkning, samråd og informasjon i arbeidet for å oppnå godt vannmiljø. Veileder 03:2010.

Både Fiskeridirektoratet og Fylkesmannen i Nordland har tatt opp i intervju at måten vannforvaltningen er organisert på, med en vektlegging av bred lokal forankring, har skapt utfordringer for sektormyndighetene fordi de i 105 vannområders arbeid med tiltaksanalyser ikke har hatt ressurser til å bidra. I Nordland viser vannregionmyndigheten til at de lange avstandene i regionen, med 44 kommuner og til dels lav framkommelighet, har ført til at sektormyndighetenes regionale representanter ikke har hatt kapasitet til å delta i de lokale vannområdeutvalgene. I stedet har disse meldt inn forslag til tiltak direkte til regionalt nivå senere i planprosessen.

Som i flere andre vannområder var det det krevende å få sektormyndighetene til å delta i arbeidet med vannforskriften i Ranfjorden, se faktaboks 2.

#### Faktaboks 2: Sektormyndighetenes medvirkning i Ranfjorden vannområde

Ifølge prosjektleder i Ranfjorden vannområde må mange av de største problemene i Ranfjorden løses av sentrale myndigheter. Prosjektleder opplyser at det er krevende å samle alle ansvarlige sektormyndigheter for å vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes. Med unntak av Vegvesenet deltar ikke sektormyndighetene i møtene i vannområdeutvalget. Miljødirektoratet og NVE, som er ansvarlige for de største påvirkningene i området, har ifølge prosjektleder formidlet at de ikke har kapasitet til å delta i vannområdeutvalgene. Dette har gjort det vanskelig å ha en reell vurdering av hvilke tiltak som er mest relevante.

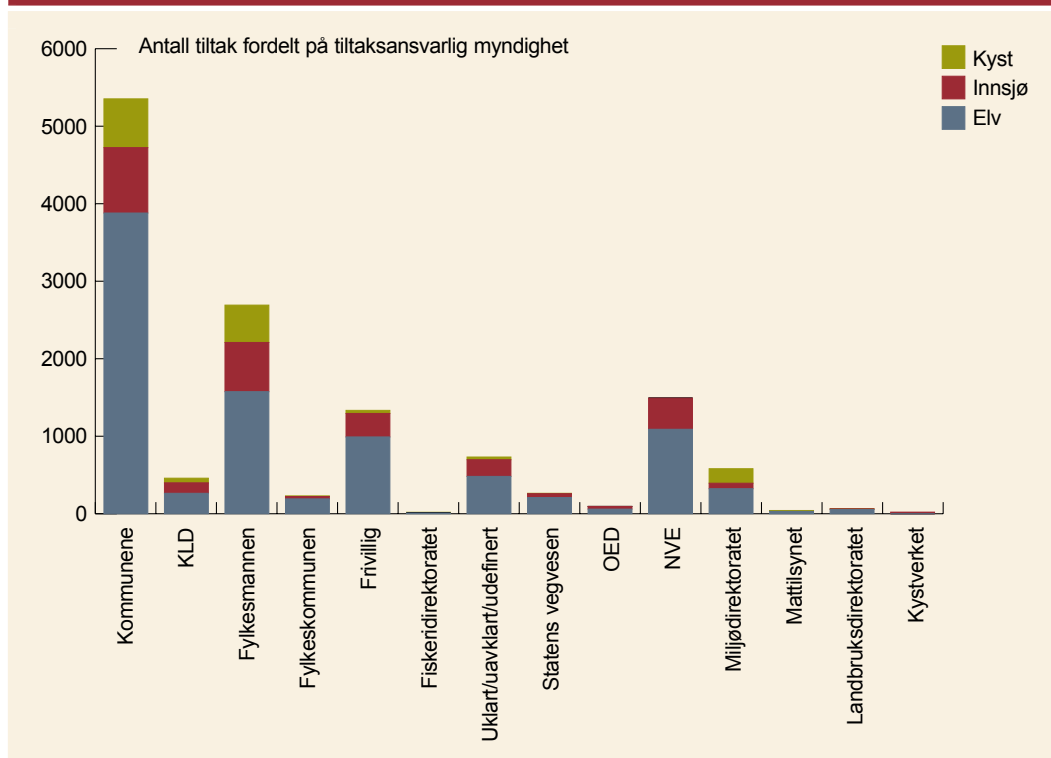
Området har også store utslipp fra vann og avløp og jordbruk. Når det ikke iverksettes tiltak for de største påvirkningene, blir det vanskelig for kommunale myndigheter å kreve tiltak fra husholdninger og lokale bønder. Det er først når NVE stiller krav om å iverksette tiltak som har økonomiske konsekvenser for Statkraft, som eier vannkraftverkene, at den politiske viljen til å kreve tiltak fra lokale bønder og husholdninger vil øke i Rana kommune, mener prosjektleder i Ranfjorden. Når for eksempel Rana gruver slammer ned elva på en slik måte at dette blir svært synlig for innbyggerne, er det vanskelig å pålegge private husholdninger utgifter til forbedringer av vann- og avløpssystemene.

Som følge av at sektormyndighetene ikke har hatt kapasitet til å delta i vannområdeutvalget, ble innspill til tiltak fra sektormyndighetene meldt direkte til vannregionmyndigheten. Da vannregionutvalget møttes for å rangere tiltakene, var disse ukjent for prosjektleder i Ranfjorden. I andre vannområder, der de mest aktuelle tiltakene har vært innenfor jordbruk eller vann og avløp, har både politikere og bønder deltatt i møter der tiltak har vært drøftet, opplyser prosjektleder i Ranfjorden.

### 5.2.2 Typer tiltak og ansvarlig myndighet

Sektormyndighetene har ansvar for å utrede mulige og realistiske tiltak innenfor eget forvaltningsområde. Gjennomgangen av tiltakene som er registrert i Vann-Nett, viser at kommunene er ansvarlig sektormyndighet for de fleste tiltakene, fulgt av fylkesmannen og Norges vassdrags- og energidirektorat, se figur 10.

Figur 10: Antall tiltak fordelt på ansvarlig sektormyndighet



Kilde: Vann-Nett

Tiltak innenfor jordbruk og vann- og avløp forvaltes primært av kommunene. Både kommunene og fylkesmannen er forpliktet til å delta både lokalt og regionalt gjennom organiseringen av arbeidet, og det er derfor naturlig at disse myndighetene har meldt inn tiltak.

En analyse av tiltakene i Vann-Nett viser at de tre vanligste tiltakene er

- reduksjon av nærings saltutslipp (29 prosent)
- forskning og forbedring av kunnskapsbasen for å redusere usikkerhet (20 prosent)
- etablering eller oppgradering av avløpsanlegg (renseanlegg og infrastruktur; 13 prosent)

Tiltakene varierer i omfang og kostnad. For eksempel utgjør tiltak for å rydde opp forurenset grunn, sjøbunn, grunnvann eller annen historisk forurensning kun 1,3 prosent av tiltakene, men er samtidig svært kostnadskrevenne.

Som et resultat av sektormyndighetenes lave deltakelse tidlig i planprosessen kom det mange substansielle og omfattende innspill i høringsrundene. Vannregionmyndighetene opplyser at høringsinnspillene kom fra interessegrupper, men også fra sektormyndigheter som etter intensjonen skulle ha deltatt i vannområdeutvalgene på lokalt nivå og i vannregionutvalgets arbeid med plandokumentene før de ble sendt på høring.

I Miljødirektoratet bekreftes det at manglende deltakelse fra sektormyndighetene lokalt og regionalt i en tidlig fase av arbeidet førte til at de påfølgende høringsrundene ble langt mer omfattende enn nødvendig.

Fra både Nordland og Vest-Viken vannregionmyndighet opplyses det at manglende deltakelse fra sektormyndighetene i vannområdeutvalgene, og til en viss grad også mangelfull deltakelse i vannregionutvalgene, har svekket oppmerksomheten om

helhetlig vannforvaltning og muligheten for å se løsninger på tvers av sektorområder og forvaltningsnivå. Vannregionmyndighetene peker på at manglende deltakelse fra sektormyndighetene kan ha ført til at foreslåtte tiltak ikke er så godt forankret hos ansvarlig myndighet som de burde, og det kan være aktuelle tiltak som ikke har kommet med i tiltaksprogrammet.<sup>83</sup>

---

### 5.3 Prioritering av tiltak

Så langt det lar seg gjøre, skal vannregionutvalget vurdere tiltakene på tvers av sektorer og prioritere ut fra samfunnsmessig kostnad og nytte. Målet er å komme fram til en kombinasjon av tiltak som på en mest mulig kostnadseffektiv måte gjør det mulig å nå og opprettholde miljømålene for vannforekomstene.<sup>84</sup>

Vannregionmyndighetene kan bare prioritere mellom tiltak som er meldt inn. Dersom bare en etat har sendt inn forslag til tiltak for en vannforekomst med mange påvirkninger, kan det ifølge Fylkesmannen i Nordland gi risiko for at tiltaket som iverksettes, ikke nødvendigvis er det som bør settes i gang først, eller er det mest effektive.

Vannregionmyndighetene uttaler i plandokumentene at manglende kunnskap om ulike faktorer gjør det krevende å prioritere mellom tiltak. Ifølge Fylkesmannen i Nordland har for eksempel vannregionmyndigheten ikke hatt tilstrekkelig kunnskap om alle påvirkningene til å vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes først. I Sogn og Fjordane vannregion har man manglet kunnskap om påvirkning, miljøtilstand eller tiltak, og dette har ført til at man i liten grad har planlagt avbøtende tiltak med direkte effekt på miljøtilstanden.<sup>85</sup>

Fra Klima- og miljødepartementet uttales det at de har forståelse for deler av argumentene fra sektormyndighetene og aktører med virksomhet som påvirker vannmiljøet, om at kunnskapsgrunnlaget om miljøtilstand er for mangelfullt til å begrunne iverksettelse av tiltak. Mangelfull kunnskap om påvirkningskilden og omfanget av de ulike påvirkningene gjør det vanskelig å vite hvilke tiltak som vil føre til bedre tilstand i vannmiljøet. For eksempel kan miljøtilstanden i en vannforekomst ha høyt innhold av næringssalter av naturlige grunner og dermed være vanskelig å skille fra påvirkning fra sektorer som jordbruk eller avløp.

#### 5.3.1 Prioritering av tiltak basert på kunnskap om kostnader

Vannregionmyndighetene opplyser i plandokumentene at de i svært liten grad har prioritert tiltak ut fra en vurdering av kostnadseffektivitet, slik vannforskriften § 15 stiller krav om. På enkeltområder er det utført slike vurderinger – for eksempel har NVE gjennomført slike vurderinger ved revisjon av konsesjoner. Andre sektormyndigheter har angitt kostnadsoverslag for tiltak, som for eksempel innenfor avløp. Noen sektormyndigheter har også gitt en kvalitativ beskrivelse av nytten ved å gjennomføre tiltak, men grunnlaget for å prioritere på tvers av sektorer er i mange tilfeller ikke godt nok fordi sektormyndighetene har meldt inn tiltak uten å oppgi kostnader, eller fordi tiltakene ikke er tilstrekkelig beskrevet til å kunne gi et kostnadsoverslag.

Agder vannregionmyndighet påpeker i tiltaksprogrammet at de har erfart det som vanskelig å prioritere tiltak ut fra en vurdering av kostnadseffektivitet.<sup>86</sup> For mange tiltak er det vanskelig å vurdere effekten, mens det for en del tiltak er vanskelig å beregne kostnadene. For noen virksomheter innebærer tiltakene reduserte årlige inntekter, mens for andre innebærer tiltakene en engangsinvestering. Videre peker Agder

83) *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Nordland og Jan Mayen 2016–2021* (2015), s. 37, og *Regional plan for vannforvaltning i Vannregion Vest-Viken 2016–2021*, s. 21.

84) Direktoratgruppen (12. september 2007) *Vannforskriften. Veileder i arbeidet med miljøtiltak*.

85) *Tiltaksprogram for Sogn og Fjordane vassregion 2016–2021* (2015), s. 7. Til politisk behandling i fylkesutvalg og fylkesting.

86) *Regionalt tiltaksprogram for vannregion Agder* (2. mai 2015), s. 50.



vannregionmyndighet på at noen tiltak retter seg mot flere vannforekomster. Det gjør det vanskelig å knytte tiltakskostnaden til den enkelte vannforekomsten.

Fra Klima- og miljødepartementet framheves det at vanndirektivet legger vekt på kost/nytte-vurderinger, og at det skal gjøres prioriteringer for å gjennomføre de beste miljøforbedringene først. Det er ifølge departementet grunnleggende både i vannforskriften og vanndirektivet at andel påvirkning fra ulike påvirkere kan kvantifiseres, slik at en kan fordele utgiftene til tiltak og tiltaksovervåking. Departementet viser til at enkelte vannområder har gjennomført fordelingsanalyser, eksempelvis for tiltak som kommunene er ansvarlige for innenfor jordbruk og vann og avløp. Departementet viser også til at det er gjort forsøk på å lage fordelingsregnskap i andre vannområder, blant annet Morsa, og peker på at dette kan framstå som modell for andre områder.

Ifølge Miljødirektoratet har vannregionene ikke hatt tilstrekkelige verktøy for å prioritere mellom tiltakene på tvers av sektorene. Når informasjon om kostnader ikke finnes, er det vanskelig eller umulig å foreta en kostnadsanalyse. Det opplyses at direktoratet arbeider med ny oppdatert veiledning for oppfølging av forvaltningsplan og tiltaksprogram som vil gjøre sektorenes oppfølgingsansvar tydelig, i tråd med plan- og bygningsloven. Revidert veiledning om tiltaksprogrammer vil inneholde tydeligere veiledning om prioritering mellom tiltak, opplyses det i intervju i Miljødirektoratet.

Vannregionmyndigheten i Nordland, som også er representant i direktoratsgruppen, er opptatt av at vannforskriften i praksis gir lite rom for å prioritere så lenge målet etter vannforskriften er god økologisk tilstand i samtlige vannforekomster. Ifølge vannregionmyndigheten er dette en frustrasjon som gjerne fremmes i vannområdene. Vannforskriften gir heller ikke mulighet til å prioritere bort tiltak i vannforekomster som er i risiko. Det er bare snakk om å utsette tidspunktet for når tiltak skal gjennomføres.

### **5.3.2 Muligheten for å prioritere tiltak med eksisterende virkemidler**

Vannforskriftens krav om å prioritere tiltak i bestemte vannforekomster harmonerer i mange tilfeller ikke med sektormyndighetenes virkemidler. Fra Fiskeridirektoratet påpekes det i intervju at direktoratets regelverk overfor oppdrettsnæringen gjelder uavhengig av hvor anlegget befinner seg. I vassdrag som har mer enn et bestemt nivå med rømt fisk, skal virksomheten gjennomføre tiltak uavhengig av om den rømte fisken utgjør den største påvirkningen i vannforekomsten eller ikke.

I intervju hos Fylkesmannen i Nordland vises til at det i noen tilfeller er vanskelig å tilpasse virkemiddelbruken til den enkelte vannforekomst. Intensjonen i vannforskriften om å iverksette det tiltaket som gir størst effekt til minst mulig kostnad, kan bety at virksomheten med størst utslipp i en vannforekomst må iverksette tiltak. Etter fylkesmannens vurdering er det imidlertid problematisk å pålegge en virksomhet tiltak uten å gi samme type pålegg til andre virksomheter i samme bransje, fordi det vil virke konkurransevridende. Virksomheter må behandles likt uavhengig av om de er største påvirker i en vannforekomst eller ikke. Det vil i så fall bety at det ikke kun er den som har det mest effektive tiltaket som skal pålegges tiltak. Ifølge Fylkesmannen i Nordland er slike avveininger i tråd med vanndirektivet.

En annen utfordring som vannregionmyndighetene nevner i plandokumentene, er påvirkninger som ikke er underlagt en spesifikk sektor, for eksempel gjenoppretting av gamle inngrep i vassdrag og våtmarker. I andre tilfeller er det uklart hvilke tiltak som bør iverksettes først. I Indre Ranfjorden er for eksempel sedimentene forurenset fra tidligere virksomhet i tillegg til at fjorden får nye utslipp fra eksisterende virksomheter. I Miljødirektoratet påpekes det i intervju at spørsmålet i denne sammenhengen er om utslippet skal reduseres først, eller om de gamle forurensete sedimentene skal fjernes først.

Morsa vannområde har også erfart utfordringer med å tilpasse den lokale virkemiddelbruken til utfordringene ved den enkelte vannforekomsten – se faktaboks 3.

### Faktaboks 3: Virkemidler innenfor landbruk og vannmiljø

Jordbrukssektoren er unntatt forurensningslovens forbud mot forurensning. Virkemidlene som kommunene har til rådighet for at bøndene skal redusere utslipp, bygger i stor grad på økonomiske incentiver og frivillighet til å endre adferd. Fylkesmannsembetene kan i tillegg gjennom forskrift fastsette regionale miljøkrav. Disse kan inneholde krav til bøndene om å endre jordarbeiding og ha buffersoner for å redusere erosjon og avrenning av næringsstoffer til vann og vassdrag. Forskriften kan også fastsette begrensninger for høstpløying i erosjonsutsatte arealer.

I 2009 innførte Fylkesmannen i Østfold, gjennom forskrift om regionale miljøkrav for Haldenvassdraget, Morsa og Isesjø, krav om at bare 40 prosent av arealet kunne pløyes om høsten, og kun dersom arealet ikke er spesielt erosjonsutsatt. Ifølge Fylkesmannen i Østfold hadde tiltaket god effekt på vannmiljøet.

Den regionale forskriften gjaldt også for vannområde Haldenvassdraget, men her var bøndene misfornøyd med kravene i forskriften. De sendte klage til Landbruks- og matdepartementet, og etter at forskriften hadde virket i fire år, instruerte departementet Fylkesmannen om å gjøre om forskriften. Som en form for kompensasjon bevilget Landbruks- og matdepartementet Fylkesmannen midler til miljørådgivning overfor lokale bønder.

Ifølge Fylkesmannen i Østfold opplevde mange i vannområdet departementets instruks om å endre kravene som et stort tilbakeslag for vannforvaltningsarbeidet. Fylkesmannen i Østfold, Østfold Bondelag og de kommunene i Østfold som ligger nedstrøms, ønsker forskriften tilbake. Miljørådgivere i kommunene har opplyst at miljøtiltakene er synlig redusert mange steder. En større andel av jordbruksarealet høstpløyes, og buffersoner med gress er redusert etter at forskriften ble omgjort.

Etter Fylkesmannen i Østfolds vurdering har Landbruks- og matdepartementets håndtering av den lokale forskriften åpnet muligheten for at andre sektormyndigheter, på nasjonalt og lokalt nivå, kan forhandle om kravene i vannforskriften. Når enkelte sektormyndigheter trekker seg ut av samarbeidet, vil belastningen med å prioritere vannmiljøet bli fordelt på færre. Det gir risiko for at arbeidet med å sikre en god tilstand for vannmiljøet i samsvar med vannforskriften svekkes.

Ut fra en faglig vurdering, kan det ifølge Fylkesmannen argumenteres for å rette virkemidlene direkte mot de gårdene som utgjør det største forurensningsproblemet. Slik eksisterende virkemidler er utformet i dag, er ikke dette mulig. Den regionale forskriften løste heller ikke dette problemet.

Vannområdeutvalgene for Morsa, Øyeren, Glomma Sør og Haldenvassdraget viser til i et felles opprop til Stortinget at målene om økt matproduksjon og rent vann, begge sentrale mål vedtatt av Stortinget, ikke er mulig å oppnå samtidig med dagens virkemidler. Vannområdeutvalgene gir videre uttrykk for at signalene fra Landbruks- og matdepartementene først og fremst går ut på å øke produksjonen. Presset om å øke produksjonen har ført til en økt satsing på høstkorn og høstpløying til vårkorn – begge deler for å kunne oppnå større kornavling. Det har i mindre grad blitt anlagt gress-soner mot vassdrag og i forsøkninger i jordbrukslandskapet, begge effektive tiltak for å redusere næringsstilførselen til vann.

Landbruks- og matdepartementet opplyser i brev fra Klima- og miljødepartementet 29. august 2016 at den regionale forskriften ikke ivaretok behovet for å målrette virkemidlene. Det er viktig at særlig de erosjonsutsatte arealene er omfattet av tiltak, og ikke at flate arealer langt fra vassdrag ligger i stubb, spesielt ikke i et område der kornproduksjon er svært viktig.

Kilder: Intervju, sakspapirer for møte i vannområdeutvalget for Morsa 24. februar 2015, Fylkesmannen i Østfold (4.6.2013): Fastsettelse av endring i Forskrift om regionale miljøkrav i Haldenvassdraget, Vansjø-Hobølvasdraget og Isesjø.

## 5.4 Erfaringer med tiltak fra vannforskriftens prøveperiode 2009–2015

Fra 2007 gjennomførte Norge en frivillig prøveperiode med planlegging og gjennomføring av vannforskriften i 29 utvalgte vannområder fordelt på samtlige vannregioner. Norge har frivillig rapportert til EFTAs kontrollorgan, ESA, om gjennomføring av planene for å få disse vurdert opp mot planene i EU-landene, for å få maksimal læring ut av prøveperioden. Rapporteringen fra tiltaksgjennomføringen

gir imidlertid lite informasjon om effekten av tiltakene eller virkningen på vannmiljøet. Rapporteringen i plandokumentene fra forsøksvannområdene er på et overordnet nivå og gir liten oversikt over tiltakenes virkninger. Vannregionmyndighetene rapporterer antall gjennomførte og påbegynte tiltak eller tiltak som er besluttet gjennomført i forsøksvannområdene. Alternativt rapporterer vannregionmyndighetene prosentvis gjennomføring av tiltak.

Vannregionmyndighetene opplyser også om hvilke tiltak som ikke lenger er aktuelle fordi miljøtilstanden er bedre enn opprinnelig vurdert, eller at tiltakene var for kostbare, eller at det manglet virkemidler eller hjemmel for gjennomføring. Til sist rapporterer vannregionmyndighetene om tiltak med ukjent gjennomføringsgrad, noe som enten skyldes at tiltakene er beskrevet for generelt til at det kan knyttes spesifikke tiltak til dem, eller at det har vært vanskelig å få informasjon om status fra sektormyndighetene.

Gjennomgangen av de regionale plandokumentene viser at en liten andel av tiltakene er gjennomført. En god del tiltak pågår, men en betydelig del er ikke igangsatt. Noen er vurdert som uaktuelle eller mangler status. Dokumentanalysen av plandokumentene viser dessuten at tiltak som ikke er igangsatt, i stor grad videreføres til neste planperiode og dermed gis utsatt frist for oppnåelse av mål. Det vil si at vannforbedrende tiltak ikke blir iverksatt før i neste planperiode.

Det går ikke fram av rapporteringen om de gjennomførte tiltakene er store eller små, og det er ikke mulig å si noe om hvor effektive eller hensiktsmessige tiltakene er. Rapporteringen gir heller ingen informasjon om vannforekomstene som tiltakene retter seg mot, er små eller store. Det er videre slik at flere sektorer kan være ansvarlige for ett tiltak, og ett tiltak kan gjelde for flere vannforekomster uten at det går fram av rapporteringen.

Vannregionmyndighetenes vurdering av måloppnåelse fra prøveperioden gir i liten grad informasjon om tiltakene har gitt ønsket effekt, og bare fire vannregionmyndigheter oppgir hvorvidt miljømålene for prøveperioden er nådd. Vest-Viken vannregionmyndighet rapporterer at 202 vannforekomster ikke har oppnådd god tilstand, og 96 vannforekomster har ikke oppnådd målet om godt økologisk potensial.<sup>87</sup> I Glomma vannregion er målet om god økologisk tilstand oppnådd i 59 vannforekomster, mens målet ikke ble nådd i 106 vannforekomster.<sup>88</sup> Hordaland vannregionmyndighet rapporterer at to vannforekomster har nådd miljømålet i prøveperioden, og Rogaland vannregionmyndighet konkluderer med at miljømålene ikke ble nådd for de fleste vannforekomstene.<sup>89</sup>

Hovedvekten av vannregionmyndighetene uttaler at det ikke er mulig å si noe om grad av måloppnåelse, og peker på ulike forklaringer til dette. Flere vannregionmyndigheter, blant andre Sogn og Fjordane, opplyser at vannforekomstene ikke er overvåket i løpet av planperioden, og at vannregionmyndigheten av den årsak ikke har grunnlag for å si noe om måloppnåelse i prøveperioden.<sup>90</sup> Andre peker på at beskrivelsen av tiltakene var så generelle at de i liten grad var målbare mot miljømål og derfor vanskelig å følge opp. For eksempel opplyser vannregionmyndigheten i Møre og Romsdal at de fleste tiltakene fra prøveperioden var av generell karakter, og det var heller ikke tatt utgangspunkt i konkrete vannforekomster. Dette gjorde det vanskelig å måle resultatene av tiltakene.<sup>91</sup>

87) *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Vest-Viken 2016–2021* (2. november 2015), s. 32.

88) *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Glomma 2016–2021* (20. desember 2015), s. 27.

89) *2016–2021 Regional plan for vassregion Hordaland. Etter vassforskrifta og plan- og bygningslova* (21. oktober 2015), s. 19, og *Regional plan for vannforvaltning i Rogaland 2016–2021* (2015), s. 21.

90) *Regional plan for vassforvaltning for Sogn og Fjordane vassregion 2016–2021* (2015), s. 22.

91) *Regional plan for vassforvaltning for i Vassregion Møre og Romsdal 2016–2021* (2015), s. 27.

## 5.5 Veiledning og oppfølging fra de sentrale miljømyndighetene

Miljødirektoratet og direktoratsgruppen skal sørge for at det utvikles nødvendig veiledning og verktøy for arbeidet med å gjennomføre vannforskriften. Ifølge vannforskriften § 26 skal vannregionmyndigheten arbeide for at det oppnås enighet om utkast til forvaltningsplan.

Direktoratsgruppen har arrangert en rekke nasjonale og regionale konferanser og seminarer og bidratt med faglig innhold på fag- og erfaringsamlinger for å bidra til læring og formidling av gode eksempler. Direktoratsgruppen har videre satt i gang tematiske prosjekter<sup>92</sup> for utførelse av konkrete arbeidsoppgaver, eksempelvis å utarbeide og revidere veiledningsmateriale. I perioden fra 2007 til 2015 har prosjektene under direktoratsgruppen utviklet en rekke maler for plandokumentene som vannregionmyndigheten er pålagt å utarbeide. I tillegg har prosjektene utarbeidet veiledere til hjelp for vannregionene i arbeidet med å gjennomføre vannforskriften, blant annet om klassifisering, karakterisering og analyse, medvirkning, miljøtiltak, overvåking mv. Departementsgruppen har utarbeidet veileder for sterkt modifiserte vannforekomster<sup>93</sup> og *Veiledning til bruk av vannforskriften § 12*<sup>94</sup>.

Miljødirektoratet har avgitt detaljerte og omfattende høringsuttalelser til samtlige vannregioners utkast til vannforvaltningsplan og tiltaksprogram. I tillegg er det utviklet tre nettbaserte verktøy til hjelp for vannregionmyndighetene, vannområdeutvalgene og prosjektlederne i arbeidet med å gjennomføre vannforskriften. Blant annet har Miljødirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat utviklet Vann-Nett – et kartbasert verktøy med informasjon om kjente påvirkninger og effektene av disse. Vann-Nett gir også informasjon om utviklingen i vannforekomsten i forhold til miljømålet om god miljøtilstand. Systemet er åpent, og det gis innsyn i alle data ned på hver enkelt vannforekomst.

Miljødirektoratet er som koordinerende direktorat for direktoratsgruppen redaktøransvarlig for den nasjonale delen av vannportalen, som presenterer og samler informasjon om norsk vannforvaltning og arbeidet med gjennomføringen av vannforskriften på europeisk, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Miljødirektoratets fagsystem, *vannmiljø*, inneholder data om miljøtilstanden i vann. Datakildene er resultater av nasjonal og regional miljøovervåking og kartlegging initiert av miljømyndighetene, sektormyndigheter og myndighetspålagt overvåking hjemlet i ulike lovverk. Vannmiljø er integrert med Vann-Nett.

Ifølge analysen av forvaltningsplanene trekker ni av vannregionmyndighetene<sup>95</sup> det fram som en utfordring at veiledningsmaterieell har blitt gjort tilgjengelig sent og i noen tilfeller ikke tidsnok til å kunne tas i bruk. Blant annet påpeker flere vannregionmyndigheter at det manglet viktige veiledere da de lokale tiltaksanalysene skulle utarbeides.<sup>96</sup> De fleste viser til veilederen for håndtering av sterkt modifiserte vannforekomster, som først kom i februar 2014, mens plandokumentene skulle være klare for å sendes ut på høring høsten samme år.<sup>97</sup> Veilederen handler om hvordan myndighetene skal utpeke sterkt modifiserte vannforekomster, avklare realistiske tiltak og fastsette miljømål. Dette gjelder blant annet vannkraftpåvirkede vassdrag. Olje- og energidepartementet påpeker i vedlegg til Klima- og miljødepartementets brev 29. august 2016 at metoden for å vurdere tiltak for vassdrag påvirket av vannkraft er

92) Økologisk tilstand, miljøgifter, grunnvann, plan og prosess, tiltaksprogram, økonomi, restaurering, data og rapportering.

93) Direktoratsgruppen (2014) *Sterkt modifiserte vannforekomster: Utpeking, fastsetting av miljømål og bruk av unntak*. Veileder 01:2014.

94) Brev datert 23. februar 2015 fra Klima- og miljødepartementet i samarbeid med Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeri-departementet, Samferdselsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

95) Alle unntatt Nordland og Troms.

96) *Regional plan for Finnmark vannregion 2016–2021*, s. 39, *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Trøndelag 2016–2021*, s. 36, *Regional plan for vassforvaltning for Sogn og Fjordane vassregion (2016–2021)*, s. 33, *Regional plan for vassregion Hordaland, 2016–2021*, s. 73.

97) Alle vannforvaltningsplanene unntatt planene for Troms og Nordland.

beskrevet i en tidligere veileder<sup>98</sup> og har derfor vært kjent lenge. Etter deres syn har det vært mye veiledning på vannkraftområdet.

I plandokumentene gir et flertall av vannregionmyndighetene uttrykk for at forsinket veiledningsmaterieell og endrede frister har gått ut over medvirkningsprosessene, og har hatt uheldige konsekvenser for framdrift og kvalitet på prosessene i vannområdene og regionene. Vannregionmyndigheten i Agder uttaler at medvirkningsprosessene ble dårligere enn de burde ha vært og førte til mange høringsinnspill som følge av forsinkelser i planarbeidet og endrede frister fra sentralt hold.<sup>99</sup> Flere vannregionmyndigheter opplyser i de regionale plandokumentene at sektormyndighetenes sene leveranser i arbeidet med tiltaksanalysene til dels skyldes sent utarbeidet veiledningsmaterieell og manglende samordning mellom nasjonale frister og regionalt planarbeid. Blant annet nevnes det at veilederen for utpeking av sterkt modifiserte vannforekomster ble ferdigstilt etter at tiltaksanalysene i vannområdene skulle være ferdig.

Aktørene som veiledningen og malene er ment for, uttaler også i plandokumentene at det har vært en utfordring at sentrale myndigheter har forlenget egne frister uten at vannforvaltningen på lokalt og regionalt hold har fått tilsvarende utsettelse. Ifølge vannregionmyndigheten i Rogaland har veiledninger og avklaringer kommet svært sent, samtidig som det ikke gis utsatt frist for de som skal drive prosessen. Det gir store prosessutfordringer på regionalt og lokalt nivå, samtidig som det gir utfordringer med å legge til rette for medvirkning og involvering.<sup>100</sup> Ifølge Vest-Viken vannregionmyndighet har det vært en utfordring å få etatene til å «gå i takt» og følge framdriftsplanen i planprogrammet. Dette skyldes delvis at nasjonale myndigheter har endret forskriftsfestede frister og manglende samordning mellom nasjonalt arbeid og regionalt planarbeid. Blant annet forlenget Miljødirektoratet fylkesmannens frister for å vurdere vannmiljøets tilstand, påvirkning og risiko uten at fristene for planarbeidet ble endret.

Vannregionmyndighetene har også pekt på svakheter når det gjelder hvor godt direktoratsgruppen har sikret samordning mellom involverte etater, slik den var forventet å gjøre. Blant annet peker ni av vannregionmyndighetene på manglende avklaringer fra direktoratsgruppen av sentrale problemstillinger, blant annet som følge av uenighet mellom sektormyndigheter. I intervju uttaler Fiskeridirektoratet at direktoratsgruppen primært har fungert som et forum der sektorene har utvekslet informasjon, og ikke som et forum der uenighet har blitt løst.

Klima og miljødepartementet framhever at samarbeidet i departementsgruppen har fungert godt. Departementene har etter hvert fått en felles forståelse av Norges forpliktelse til å bygge opp et system for iverksettelsen av vanndirektivet. Departementsgruppen har også brukt mye tid på å diskutere hvordan oppfølgingen av vannforskriften skal foregå. Blant annet har det meste av veiledermaterialet fra direktoratsgruppen vært gjenstand for godkjenning i departementsgruppa.

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev 29. august 2016 at direktoratsgruppen er i ferd med å utarbeide en veileder som skal hjelpe vannregionmyndighetene med å prioritere mellom tiltak. Videre jobber direktoratsgruppen med en veileder om virkningen av vannforvaltningsplanen som vil klargjøre den juridiske virkningen av godkjent plan for kommuner, statlige organ og regional myndighet.

98) Veileder i arbeidet med miljøtiltak, versjon 1.0 (2007).

99) *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Agder 2016–2021* (2015), s. 23–24.

100) Brev av 6. oktober 2015 fra Rogaland vannregionmyndighet til Riksrevisjonen.

## 6 Rammer for innføringen av vannforskriften i viktige sektorer

Miljømålene i vannforskriften setter en standard for kjemiske, biologiske og hydromorfologiske forhold i vannmiljøet og setter på denne måten normative krav for tilstanden for vannmiljøet. Vannressursloven § 9 og forurensningsloven § 9 har hjemler til å fastsette regler om mål for vannmiljøets tilstand. Dette begrenser myndighetenes mulighet til å gi tillatelse til nye inngrep som kommer i konflikt med miljømålene som er fastsatt i vannforskriften.

Vannforskriften inneholder ikke bestemmelser som regulerer virksomheten eller aktiviteten som påvirker vannmiljøet, men forutsetter istedenfor at miljømålene skal oppfylles gjennom lovreguleringen i annet regelverk som kommer til anvendelse.<sup>101</sup>

Som en del av direktoratsgruppens arbeid med å få til en god gjennomføring av direktivet i Norge utarbeidet de et dokument i 2001 som viste konsekvenser for innføringen av vanddirektivet og hvordan rammene for innføringen burde fastlegges. I denne sammenheng vurderte direktoratsgruppen det slik at både vannressursloven og forurensningsloven gir gode muligheter til å plassere plikter og fullmakter, og at de gir hjemler til å gjennomføre tiltak som vanddirektivet forutsetter.<sup>102</sup>

---

### 6.1 Fastsetting av miljømål i vassdrag med påvirkning fra vannkraft

De elleve vannregionmyndighetene opplyser i de regionale plandokumentene at vannkraftutbygging utgjør en av de vesentligste påvirkningene på vannforekomstene i deres respektive regioner. Ti vannregionmyndigheter<sup>103</sup> peker på behov for nye virkemidler på vannkraftområdet eller bedre utnyttelse av eksisterende virkemidler dersom målene skal nås i løpet av planperioden.

Målet med vannforskriften er at alle vannforekomster skal nå målet om god økologisk og kjemisk tilstand. Vannkraftpåvirkede vassdrag har hatt store fysiske endringer, men brukes til samfunnsnyttige formål. Vannforskriften åpner av denne grunn for at miljømålet for slike vannforekomster skal være godt økologisk *potensial* og god kjemisk tilstand.<sup>104</sup>

Mens vannforskriften inneholder en rekke kriterier for hva som er god økologisk tilstand, er godt økologisk potensial bestemt ut fra hva som er mulig å oppnå gitt de tiltakene som det er realistisk å gjennomføre uten at det går vesentlig utover den samfunnsnyttige bruken.<sup>105</sup> Den samlede økologiske effekten av de realistiske tiltakene utgjør miljømålet godt økologisk potensial. Hva som er godt økologisk potensial, vil dermed variere fra vassdrag til vassdrag.

De fleste vannkraftverk krever en formell tillatelse (konsesjon<sup>106</sup>) for utbygging. Tillatelsen gis av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) for de minste kraftverkene og av Kongen i statsråd for de store utbyggingene. NVE har en viktig rolle gjennom hele søknadsprosessen, fra meldinger og søknader til oppfølging i byggetiden

101) Andersen, Ingrid Wang (2013) *EUs rammedirektiv for vann – miljøkvalitetsnormer for vannmiljøet i møte med norsk rett. Kart og plan nr. 5/2013*, s. 355.

102) Direktoratgruppen (2001) *Vurdering av konsekvensene av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF – Om fastsettelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk*, s. 66.

103) Alle unntatt Trøndelag.

104) *Forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften) § 5. FOR-2006-12-15 nr. 1446.

105) Direktoratgruppen (2014). *Sterkt modifiserte vannforekomster*. Veileder 01: 2014, s. 10.

106) En konsesjon er en tidsbegrenset rett til å bruke vannressursene på bestemte vilkår, for eksempel et vannkraftverk i en elv.

og tilsyn etter at kraftverket er satt i drift.<sup>107</sup> Konesjon kan gis der fordelene er større enn skadene og ulempene for allmenne og private interesser, jf. vannressursloven § 25. De fleste vannkraftanleggene ble imidlertid bygget i en tid da vannkraftens samfunnsbetydning ble tillagt større vekt enn miljøhensyn.<sup>108</sup>

I sin vurdering av konsekvensene av å innføre vanndirektivet i norsk lov i 2001 viste direktoratsgruppen til at direktivets føringer for strengere miljøkrav utfordrer Norges sterke avhengighet av vannbasert energiproduksjon.<sup>109</sup> De viste også til at ifølge gjeldende politikk skulle ikke vannkraftproduksjonen svekkes ved revisjoner av konsesjoner. Direktoratsgruppen konkluderte etter gjennomgangen med at lovverket i hovedsak var tilstrekkelig, men at adgangen til å revidere tildelte konsesjonsvilkår i vassdrag måtte avklares nærmere.

### 6.1.1 Nasjonale og regionale prioriteringer

Vannforskriften legger opp til at vannregionmyndigheten skal i samarbeid med vannregionutvalget, der sektormyndigheten er representert, definere miljømålene og miljøforbedrende tiltak hvert sjette år.<sup>110</sup> I de vassdragene der det miljøforbedrende tiltaket er å pålegge produksjonsbegrensende tiltak som for eksempel minstevannføring og magasinrestriksjoner, må ifølge NVE vilkår i vannkraftkonsesjonen revideres. Ifølge vassdragslovgivningen<sup>111</sup> kan ikke konsesjonene revideres oftere enn hvert 30. eller hvert 50. år.<sup>112</sup> Dette innebærer at konsesjoner tildelt i perioden 1959–1972 først kan revideres etter 2022, og konsesjoner tildelt etter 1992 først kan revideres 30 år etter konsesjonstidpunktet. De eldste reguleringene ble etablert før det ble vedtatt lover som krevde konsesjon.

I 2012 fikk Norges vassdrags- og energidirektorat og Miljødirektoratet i oppdrag fra Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet å gjennomgå alle vassdrag med vannkraftkonsesjoner i Norge og lage en liste over de konsesjonene som kan prioriteres for revisjon innen 2022.<sup>113</sup> Formålet var å utarbeide en oversikt over vassdrag eller deler av vassdrag der de samfunnsmessige gevinstene av miljøforbedringer antas å overstige de samfunnsmessige kostnadene av redusert fornybar og regulert kraftproduksjon. Resultatet av den nasjonale gjennomgangen og prioriteringene skulle danne grunnlag for tydeligere nasjonale signaler, føringer om ambisjonsnivå og sentrale prioriteringer i revisjonssaker.

NVE og Miljødirektoratet gjennomgikk om lag 395 vannkraftkonsesjoner fordelt på 187 vassdrag. Resultatet forelå i 2013 som en felles anbefaling om at 50 vassdrag burde gis høy prioritet for miljøforbedrende tiltak som minstevannføring og magasinrestriksjoner, noe som krever revisjon av konsesjoner. 53 andre vassdrag er foreslått gitt lavere prioritet, mens 84 vassdrag ble foreslått ikke prioritert.<sup>114</sup> For vassdragene med lavere prioritet kan vannregionmyndigheten foreslå høyere prioritering, men dette må begrunnes i planene.<sup>115</sup> Ifølge rapporten fra gjennomgangen,

107) NVE og Miljødirektoratet (2013) *Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022. Nasjonal gjennomgang og forslag til prioritering*. Rapport 49/2013. I vurderingen av konsesjonssøknadene følger NVE bestemmelsene i energiloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven.

108) NVE og Miljødirektoratet (2013) *Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022. Nasjonal gjennomgang og forslag til prioritering*. Rapport 49/2013. Direktoratsgruppen (2001) *Vurdering av konsekvensene av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF – Om fastsettelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk*, 5. oktober 2001.

109) Direktoratsgruppen (2001) *Vurdering av konsekvensene av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF – Om fastsettelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk*, s. 23.

110) *Forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften). FOR-2006-12-15 nr. 1446.

111) Med «vassdragslovgivningen» menes vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven.

112) Andersen, Ingrid Wang (2013) *EUs rammedirektiv for vann – miljøkvalitetsnormer for vannmiljøet i møte med norsk rett. Kart og plan nr. 5/2013*.

113) NVE og Miljødirektoratet (2013) *Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022. Nasjonal gjennomgang og forslag til prioritering*. 49/2013.

114) NVE og Miljødirektoratet (2013) *Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022. Nasjonal gjennomgang og forslag til prioritering*. 49/2013. 67 av disse omfattes i mindre grad av prioriteringskriteriene. De 17 siste har viktige miljøverdier, men har begrensede gjenstående miljøutfordringer (dvs. at det allerede er gjort mye).

115) Brev fra Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet til vannregionmyndighetene 24. januar 2014 *Vannforvaltningsplaner i vassdrag med kraftproduksjon – nasjonale føringer*.

har ikke de regionale myndighetene anledning til å fastsette miljømål som innebærer tiltak som minstevannføring eller magasinrestriksjoner i ikke-prioriterte vassdrag<sup>116</sup>. Her kan det innføres andre typer miljøtiltak som ikke har konsekvenser for kraftproduksjonen.<sup>117</sup>

Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet presiserte i brev til vannregionmyndighetene 24. januar 2014 at miljømål i vannkraftregulerte vassdrag må settes ut fra hvilke typer tiltak som kan iverksettes. Miljømål som innebærer minstevannføring eller magasinrestriksjoner, kan i utgangspunktet bare fastsettes for de vannforekomstene som har høyest prioritet i de nasjonale prioriteringene.<sup>118</sup>

NVE ga i brev 19. mars 2014 innspill til arbeidet med de regionale planene.<sup>119</sup> De presiserte at miljømålene for sterkt modifiserte vannforekomster skal baseres på realistiske tiltak, og at verdien man oppnår ved gjennomføringen av tiltakene, må være høyere enn kostnadene. I denne sammenheng viser NVE til samfunnsnyttene av dagens vannkraftregime og presiserer at Norge har forpliktet seg til å øke sin fornybarandel av det totale energiforbruket. Olje- og energidepartementet viser til i vedlegg til Klima- og miljødepartementets brev 29. august 2016 at de nasjonale føringene åpner for at vannregionutvalg kan foreslå andre prioriteringer, men at en omprioritering krever en begrunnelse og det totale omfanget av revisjonssaker må holdes innenfor gitte rammer.

Det går fram av analysen av de regionale planene for planperioden 2016–2021 at alle vannregionmyndighetene unntatt Sogn og Fjordane og Trøndelag ønsker en prioritering for revisjon av konsesjoner som avviker fra anbefalingene i prioriteringsrapporten. Vannregionmyndighetene dette gjelder, ønsker gjennomgående å prioritere revisjon av flere vassdrag og/eller konsesjoner. De ønsker videre å endre rekkefølgen blant de prioriterte vassdragene, og de ønsker å innlemme vassdrag på prioritetslisten som den nasjonale gjennomgangen ikke omfattet. Vannregionmyndighetene ønsker i mindre grad å ta ut eller prioritere ned vassdrag som den nasjonale gjennomgangen anbefaler for revisjon.

NVE og vannregionmyndigheten i Vest-Viken har ikke blitt enige om prioriteringen av konsesjoner til revisjon. Uenigheten er gjengitt i regional vannforvaltningsplan for Vest-Viken, som er sendt til sentral godkjenning i Klima- og miljødepartementet 23. desember 2015.<sup>120</sup> I tråd med vannforskriften vil uenigheten bli behandlet av departementene. Ifølge NVE har vannregionmyndigheten ikke foretatt en streng nok prioritering i tråd med intensjonene i de nasjonale føringene, og NVE mener at vannregionmyndigheten i flere vassdrag har lagt (for) stor vekt på andre forhold enn de vannøkologiske. I Vest-Viken vannregion har kommunenes engasjement for å få mer vann i elvene og iverksette miljøtiltak vært stor. Ifølge vannregionmyndigheten skal det, slik vannforvaltningsarbeidet er organisert, legges vekt på lokale prioriteringer. Derfor er det problematisk å overprøve et kommunalt initiativ for å imøtekomme nasjonale prioriteringer.<sup>121</sup>

Flere interesseorganisasjoner, inkludert Landssammenslutninga av vassdragskommuner, har påpekt at nasjonale myndigheters prioritering av konsesjoner som kan få innført nye krav i praksis tilsidesetter regionale myndigheters mulighet til

116) Altså vassdrag som har fått prioriteringsnivå 2.1 og 2.2.

117) NVE og Miljødirektoratet (2013) *Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022. Nasjonal gjennomgang og forslag til prioritering*. 49/2013.

118) Brev fra Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet til vannregionmyndighetene 24. januar 2014 *Vannforvaltningsplaner i vassdrag med kraftproduksjon – nasjonale føringene*.

119) Brev fra Norges vassdrags- og energidirektorat til vannregionmyndighetene, fylkesmennene, mfl. 19. mars 2014 *Innspill til arbeidet med vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram*.

120) Brev fra Buskerud fylkeskommune til Klima- og miljødepartementet 23. desember 2015 *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Vest-Viken 2016–2021 – oversendelse til sentral godkjenning*.

121) *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Vest-Viken 2016–2021* (2. november 2015).



å gjøre egne prioriteringer.<sup>122</sup> I brev til Klima- og miljødepartementet 4. juni 2014 stilte EFTAs overvåkingsorgan, ESA, spørsmål ved norske myndigheters framgangsmåte i denne saken. De pekte på at det er uklart hvordan regionale myndigheter skal få satt opp mål og tiltak basert på resultatene av egne analyser i de vassdragene som ikke får høyest prioritet av norske myndigheter. Dette bryter ifølge ESA med flere artikler i vanddirektivet.<sup>123</sup>

Klima- og miljødepartementet viste til i sitt svar til ESA 4. juli 2014 at den nasjonale gjennomgangen ikke er ment som en instruksjon.<sup>124</sup> Gjennomgangen omhandlet kun muligheten til å innføre nye krav om vannslipp og magasinrestriksjoner og skulle utpeke vassdrag der minstevannføring gir større utbytte enn kostnader. Departementet viste til at den nasjonale gjennomgang var ment som et innspill (eller klargjøring) til de regionale planprosessene.

I tillegg til endrete prioriteringer har vannregionmyndighetene oppgitt behov for bedre bruk av eksisterende virkemidler. Ti av vannregionmyndighetene etterlyser muligheten for å innføre standardvilkår for naturforvaltning gjennom lov- eller forskriftsendring.<sup>125</sup> Standard naturforvaltningsvilkår gir anledning til å pålegge naturvitenskaplige undersøkelser, fiskeutsetting og kompenserende tiltak for plante- og dyreliv. Dette er en type tiltak som ikke krever endring i konsesjonsvilkår.

I intervju uttaler NVE at virkemiddelet er uproblematisk og noe NVE også kunne tenke seg, men at dette ikke er mulig umiddelbart. Myndigheten til å innføre standardvilkår er hjemlet i vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 3 og tilligger Kongen i statsråd. For at NVE skal kunne pålegge standardvilkår, vil det derfor være nødvendig å delegere myndighet, og denne endringen må behandles av Kongen i statsråd. Saken er ifølge NVE til vurdering i Olje- og energidepartementet.

Seks vannregionmyndigheter har også pekt på behovet for at innkalling og omgjøring av konsesjoner tas i bruk som et aktivt virkemiddel også for konsesjonsfrie anlegg. Bestemmelsene i vannressursloven gir vassdragsmyndigheten hjemmel til å innkalle konsesjonsfrie anlegg til konsesjonsbehandling dersom dette anses nødvendig av miljøhensyn.<sup>126</sup> Den samme loven gir mulighet for å kunne oppheve eller endre konsesjonsvilkår i særlige tilfeller.<sup>127</sup> Ifølge prioriteringsrapporten (49/2013) vil konsesjonsfrie vannkraftanlegg ofte inngå i vurderingene som gjøres i revisjonssaker i samme vassdrag.<sup>128</sup>

Olje- og energidepartementet opplyser i vedlegg til Klima- og miljødepartementets brev 29. august 2016 at i de vassdragene der miljømålet krever tiltak med betydning for kraftproduksjonen kan pålegg gjøres ved revisjon, omgjøring av enkeltvilkår, innkalling til konsesjonsbehandling for kraftverk uten konsesjon eller ved å bruke vilkår inntatt i den enkelte konsesjon. Videre opplyser departementet at der det ennå ikke er adgang til å revidere en konsesjon, må andre hjemler i lovverket eller klausuler i selve konsesjonen benyttes. I denne sammenheng viser de til Naturmangfoldmeldingen (Meld. St. 14 (2015–2016)) og i Energimelding (Meld. St. 25 (2015–2016)) der regjeringen varsler at den vil utrede hvordan dagens naturforvaltningsvilkår eller andre effektive virkemidler kan innføres. Årsaken til dette er at en revisjon er en stor og

122) Brev fra Landsammenslutninga av vassdragskommuner, Samarbeidsrådet for naturvernsaker, Friluftslivets fellesorganisasjon, Samarbeidsrådet for biologisk mangfold og Norske Lakseelver til ESA, 11. oktober 2013: *Comments on the Norwegian Government's reply to the ESA regarding the case on the water framework directive and revision licensing in regulated waters.*

123) Brev fra ESA til Klima- og miljødepartementet 4. juni 2014 *Clarifications regarding the implementation of the Water Framework Directive in respect of heavily modified water bodies.*

124) Brev fra Klima- og miljødepartementet til ESA 4. juli 2014 *Clarifications regarding the implementation of the Water Framework Directive in respect of heavily modified water bodies.*

125) Alle unntatt Trøndelag.

126) *Lov om vassdrag og grunnvann* (vannressursloven) § 66 (forholdet til eldre tiltak).

127) Vannressursloven § 28 (omgjøring av konsesjoner).

128) NVE og Miljødirektoratet (2013) *Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022. Nasjonal gjennomgang og forslag til prioritering.* 49/2013.

omfattende prosess som kan innebære at det vil ta lang tid før det blir fattet endelig vedtak om avbøtende tiltak.

### 6.1.2 Tidsplan for revisjon av konsesjoner

NVE opplyser i intervju at det er vanskelig å si hvor lang tid det vil ta å revidere konsesjonene i de 50 vassdragene som er prioritert. I brev 19. mars 2014 til vannregionmyndighetene opplyste NVE at saksgangen ved en revisjon, selv når det går raskt, fort vil ta 4–5 år.<sup>129</sup> I tillegg vil det gå noe tid før tiltakene faktisk kan gjennomføres og få noe virkning. NVE viste til at de regionale vannforvaltningsplanene derfor vil være mer realistiske dersom fristen for å nå miljømålet forlenges til 2027 for vassdrag med konsesjon som kan revideres før 2022, og til 2033 for vassdragene med konsesjon som kan revideres først etter 2022.

Ifølge vannforskriften § 9 er det mulig å forlenge fristen for måloppnåelse med inntil 12 år på visse vilkår. Tidsutsettelsen gjelder tiltak som ikke kan gjennomføres innen fristen enten av tekniske årsaker, eller fordi de vil være uforholdsmessig kostbare, eller i tilfeller der naturforholdene er til hinder for forbedring innen fristen.

I brev til Klima- og miljødepartementet 4. juni 2014 påpeker ESA at paragrafen om utsatt frist ikke kan brukes så systematisk som NVE legger opp til. Behovet for så utstrakt bruk av utsatt frist får ESA til å stille spørsmål ved om eksisterende juridiske virkemidler/rammeverk kan garantere en effektiv gjennomføring av vanddirektivet. Klima- og miljødepartementet understreker i sitt svarbrev til ESA 4. juli 2014 at det ikke er planlagt å systematisk utsette fristene for måloppnåelse.

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev 29. august 2016 at omfanget av bruken av vannforskriftens § 9 om tidsutsettelse vil fremgå av de godkjente regionale vannforvaltningsplanene og ved rapporteringen til ESA. Olje- og energidepartementet opplyser i vedlegg til samme brev at norske myndigheter ikke legger opp til en systematisk bruk av utsatt frist. Videre påpeker de at de godkjente planene fastsetter mål innenfor vanddirektivets ramme og at de nødvendige forbedringstiltak kan gjennomføres innenfor de rammene som direktivet setter.<sup>130</sup>

I 2015 hadde Olje- og energidepartementet innstilt eller ferdigbehandlet fire revisjonssaker der revisjonsprosessen var påbegynt i 2003/2004. Ifølge NVE vil revisjonsprosessen ha raskere framdrift med de kommende revisjonssakene fordi det nå foreligger retningslinjer og behandlede saker som danner presedens. I tildelingsbrevene fra Olje- og energidepartementet til NVE går det fram at kapasiteten for behandling av revisjonssaker skulle økes i 2015 og 2016.<sup>131</sup> Olje og energidepartementet opplyser i vedlegg til Klima- og miljødepartementets brev 29. august 2016 at det i Naturmangfoldmeldingen (Meld. St. 14 (2015–2016)) og i Energimelding (Meld. St. 25 (2015–2016)) er påpekt at arbeidet med revisjoner vil bli trappet opp. Bruken av naturforvaltningsvilkårene for å pålegge miljøforbedringer vil også bli trappet opp.

---

## 6.2 Fastsetting av tiltak i vannforekomster med utslipp fra industri

Industribedrifter som driver virksomhet som kan medføre fare for forurensning, skal ha utslippstillatelse i medhold av forurensningsloven. I Norge har totalt 4441 store og små virksomheter utslippstillatelser til luft, vann og generert avfall fra ulike

129) Brev fra Norges vassdrags- og energidirektorat til vannregionmyndighetene, fylkesmennene, mfl. 19. mars 2014 *Innspill til arbeidet med vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram*.

130) Brev fra Klima- og miljødepartementet til ESA 4. juli 2014 *Clarifications regarding the implementation of the Water Framework Directive in respect of heavily modified water bodies*.

131) Tildelingsbrev fra Olje og Energidepartementet til NVE 2015, s. 5.

samfunnssektorer.<sup>132</sup> Tillatelsene er fordelt på akvakultur (1128), avfall (915), avløp (322), deponi (234), eksport/import av avfall (73), engangstiltak (509), landbasert (1176) og offshore (85). Miljødirektoratet har ansvar for 280 av industrivirksomhetene med utslippstillatelse, mens fylkesmannen og kommunene har ansvaret for resten.

Direktoratsgruppen har lagt til grunn at forurensningsloven har vide hjemler til å kreve undersøkelser, gi nødvendige pålegg, sette vilkår for nye og eksisterende virksomheter, gi forskrifter for å begrense forurensninger og eventuelt helt forby en virksomhet eller aktivitet.<sup>133</sup>

Ifølge forurensningsforskriften skal bedriftene med utslippstillatelse etterleve kravene fra EUs referansedokumenter, som fastsetter beste tilgjengelige teknikker (BAT) i en utslippstillatelse.<sup>134</sup> De beste tilgjengelige teknikker er blant annet de mest effektive teknikkene for å oppnå et høyt allment vernnivå for miljøet som helhet. Dette er krav som norske virksomheter må etterleve for at Norge skal følge industriutslippsdirektivet.

Miljødirektoratet kan gi unntak fra disse kravene. Dette må ifølge direktoratet begrunnes godt, da formålet med felles krav er at bedrifter i Europa skal ha lik behandling. Å gå utenom de felles kravene kan ha konkurransevridende effekt, og Miljødirektoratet framhever at det er en utfordring at kravene knyttet til industriutslippsdirektivet og til vannforskriften ikke er samstemte. Bedrifter kan for eksempel bruke den beste tilgjengelige teknologien i tråd med direktivet, men likevel ikke oppnå kravene i vannforskriften.

Forholdet mellom vannforskriften og forurensningsloven vil fortsatt vurderes nærmere, opplyser Miljødirektoratet. Ifølge § 12 i vannforskriften kan det ikke gis tillatelse til ny aktivitet eller inngrep hvis dette medfører at miljømålene ikke nås. Unntaket er bærekraftige aktiviteter som medfører forringelse fra en i utgangspunktet svært god tilstand til god tilstand, eller når aktiviteten eller inngrepet endrer de fysiske egenskapene til en overflatevannforekomst eller endrer nivået i en grunnvannforekomst, og de øvrige vilkårene er oppfylt.<sup>135</sup>

Dersom § 12 i vannforskriften skal følges ved behandling av søknad om utslippstillatelse der vannforekomsten allerede har dårlig tilstand, kan Miljødirektoratet i utgangspunktet ikke gi tillatelse til den nye aktiviteten. Nyetableringer som gir nye arbeidsplasser, eller avslag som fører til at bedrifter går konkurs, er et politisk spørsmål som Miljødirektoratet må legge vekt på ved behandling av utslippsøknader. Miljødirektoratet opplyser i intervju at det hittil ikke har vært nødvendig å avslå søknader om økte utslipp som følge av § 12 eller andre bestemmelser i vannforskriften.

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev 29. august 2016 at når forurensningsmyndighetene vurderer om tillatelse skal gis etter forurensningsloven § 11 og fastsetter vilkår etter § 16, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre. Det skal således foretas en skjønnsmessig avgjørelse hvorvidt vannforskriften begrenser skjønnen etter § 11. Dette må vurderes i hvert enkelt sak.

Forurensningsloven § 18 gir hjemmel for å oppheve eller omgjøre vilkår for utslippstillatelser.<sup>136</sup> Alle tillatelser eldre enn ti år kan tilbakekalles eller endres. I bestemmelsens første ledd angir ulike grunnlag for omgjøring av vilkårene for de tillatelsene som er yngre enn ti år, men ingen av disse retter seg mot situasjoner med

132) Miljødirektoratet (2016) *Virksomheter med tillatelse* (<http://www.norskeutslipp.no/no/Listesider/Virksomheter-med-utslippstillatelse/?SectorID=90&s=200>), lesedato: 9. februar 2016.

133) Direktoratsgruppen (2001).: *Vurdering av konsekvensene av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF – Om fastsettelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk*, s. 66.

134) *Forskrift om begrenning av forurensning*, kapittel 36, vedlegg II

135) *Forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften) § 12. FOR-2006-12-15 nr. 1446.

136) *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* (forurensningsloven) § 2. LOV-1981-03-13 nr. 6.

nye forskriftsfestede miljømål. For tillatelser som er yngre enn ti år, vil det bero på en tolkning i enkelttilfellene om noen av de andre grunnlagene kan brukes.<sup>137</sup>

Ifølge Miljødirektoratet er det mulig å endre kravene til utslipp selv om tillatelsene er yngre enn ti år, men det blir en vurdering av muligheten for den aktuelle virksomheten til å iverksette virksomme tiltak. I 2014 stilte Miljødirektoratet nye krav til overvåking til 130 virksomheter med utslipp som påvirker målene om god økologisk og kjemisk tilstand i vannmiljøet.<sup>138</sup> Om det er aktuelt å stille krav om tiltak, må Miljødirektoratet vurdere når de har mottatt resultatene fra den gjennomførte overvåkingen i 2016.

Miljødirektoratet opplyser at det å endre størrelsen på utslipp ligger langt fram i prosessen med å innarbeide kravene i vannforskriften. Utslippsendringer kan kreve at bedriftene må gjøre store investeringer, som for eksempel å bygge dyre renseanlegg. Ifølge Miljødirektoratet er det behov for å utarbeide veiledningsmaterieil for hvordan direktoratet skal opptre dersom industrien overskrider en verdi som gjør at de ikke oppnår kravene i vannforskriften.

Miljødirektoratet opplyser at fylkesmannsembetene ikke har kommet like langt i prosessen som dem. Fylkesmannsembetene startet en lignende prosess i 2015, og Miljødirektoratet skal gi veiledning i dette arbeidet. Målet er at kommunene og fylkesmennene skal stille tilsvarende krav overfor de virksomhetene som de følger opp. Miljødirektoratet har blant annet laget en veileder for dette.

---

### 6.3 Fastsetting av miljøtilstand i vannforekomster med fiskeoppdrett

Tillatelse til og drift av fiskeoppdrett er hjemlet i *lov om akvakultur* (akvakulturloven), som forvaltes av Nærings- og fiskeridepartementet. Akvakulturlovens grunnleggende vilkår for å kunne gi tillatelse er at det er miljømessig forsvarlig.

I 2015 var det satt av 990 geografiske områder i sjøen til oppdrett av laks og regnbueørret.<sup>139</sup> Nordland og Hordaland har flest områder, med henholdsvis 214 og 186. Innenfor hvert område kan det være flere anlegg. Havforskningsinstituttet har i sin årlige risikovurdering pekt ut lakselus og rømt laks som de største miljøutfordringene i norsk fiskeoppdrett.<sup>140</sup> Ifølge Vitenskapelig råd for lakseforvaltning viser flere studier at rømt oppdrettslaks i villaksbestander fører til at villaksen får nedsatt reproduksjonsevne noe som over tid kan ha store konsekvenser for villaksbestandene.<sup>141</sup>

Vannforskriften er som tidligere nevnt forankret i vannressursloven og forurensningsloven. Biologiske forhold i kystvann, som rømt fisk og lakselus, faller utenfor disse lovenes virkeområder.<sup>142</sup> Biologiske forhold i kystvann blir dekket av § 13 i naturmangfoldloven, som sier at Kongen (regjeringen) kan fastsette *retningsgivende* kvalitetsnormer for naturmangfoldet, blant annet om forekomsten av en art eller utbredelsen eller økologisk tilstand av en naturtype. Når bestemmelsen fastsetter retningsgivende normer, betyr det at normen gir en pekepinn på hvordan miljøtilstanden bør være, og at sektormyndigheten kan legge vekt på andre hensyn enn miljø ved tildeling av tillatelser.

Da direktoratsgruppen gjorde sin innledende vurdering i 2001 av konsekvensene ved å innføre vanddirektivet i Norge, vurderte de det slik at oppdrettsloven inneholder

137) Andersen, Ingrid Wang (2013) *EUs rammedirektiv for vann – miljøkvalitetsnormer for vannmiljøet i møte med norsk rett. Kart og plan nr. 5/2013.*

138) De nye kravene er hjemlet i forurensningsforskriften § 18 første ledd nr. 6.

139) Statistikk fra Fiskeridirektoratet <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Akvakulturstatistikk-tidsserier/Totalt-hele-naeringen>, lesedato: 17. april 2016.

140) Havforskningsinstituttet (2015) *Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2014. Fisken og havet*, særnummer 2/2015.

141) Rapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning, nr. 8 *Status for norske laksebestander 2015*, s. 138.

142) Andersen, Ingrid Wang (2013) *EUs rammedirektiv for vann – miljøkvalitetsnormer for vannmiljøet i møte med norsk rett. Kart og plan nr. 5/2013*, s. 355. Faller utenfor vannressurslovens geografiske virkeområde og forurensningslovens saklige virkeområde.

krav til bærekraftig virksomhet slik at vannressursene skal brukes på en slik måte at vanntilstanden ikke forringes, det vil si en bærekraftig bruk i tråd med vanddirektivet.<sup>143</sup>

Allerede under utarbeidelsen av de første forvaltningsplanene for perioden 2010–2015 kom spørsmålet om biologisk påvirkning fra havbruk, som lus og rømt fisk, opp. Dette førte til at regjeringen, i kongelig resolusjon til utkast til forvaltningsplaner 11. juni 2010, uttalte at biologiske påvirkningsfaktorer i kystvann, herunder rømt oppdrettslaks og lakselus, ikke skulle inkluderes i arbeidet med å vurdere vannmiljøet etter kravene i vannforskriften, og følgelig heller ikke inkluderes i forvaltningsplaner og tiltaksprogram for gjeldende fase. Påvirkning som skyldes utslipp av næringssalter og organisk materiale, var den eneste typen påvirkning fra oppdrettsanlegg som skulle med i vurderingen av tilstand, påvirkning og risiko i kystvannforekomstene av kystvann. Regjeringen forventet imidlertid at alle relevante påvirkninger, inkludert rømt fisk og lakselus, kunne tas med i beslutningsgrunnlaget for planleggingen av planperioden 2016–2021.<sup>144</sup>

Etter regjeringens behandling av de regionale vannforvaltningsplanene i 2010, har miljø- og fiskerimyndighetene og ulike forskningsmiljø hatt diskusjon om hvordan påvirkning fra rømt laks og lakselus skal beregnes i tråd med kravene i vanddirektivet.<sup>145</sup> Uenighetene har handlet om både hvilken effekt rømt laks og lakselus har på villaksen, og om spørsmål knyttet til datakvalitet og hva som er tilstrekkelig data for å bevise påvirkningen, for så å fastsette at en vannforekomst er i risiko på grunn av oppdrettsaktiviteter.

23. januar 2014, fem måneder før forvaltningsplanene for planperioden 2016–2021 skulle sendes ut på høring, sendte Klima- og miljødepartementet brev til vannregionmyndighetene for å informere om at nasjonale fiskeri- og miljømyndigheter fortsatt jobbet med å vurdere vannmiljøets tilstand og risiko i vassdrag med anadrome fiskebestander<sup>146</sup>, og at Nærings- og fiskeridepartementet skulle arbeide videre med å vurdere graden av påvirkning fra lakselus og rømt oppdrettsfisk. Videre opplyste Klima- og miljødepartementet i brev til Sogn Villaksråd 7. april 2015 at vannforvaltningsplanene for perioden 2016–2021 ikke skulle omfatte påvirkninger fra lakselus og rømt laks.<sup>147</sup> Dette innebærer at påvirkning fra oppdrettsnæringen holdes utenfor i vurderingen av miljømål og tiltak for denne planperioden.

Flere miljøorganisasjoner gikk sammen om å sende inn klage til ESA 25. november 2015.<sup>148</sup> De hevder at når de biologiske konsekvensene av oppdrett holdes utenfor arbeidet med de regionale planene (klassifiseringsarbeidet), blir ikke påvirkning fra næringen registrert. Dersom en påvirkning ikke er registrert i planverktøyet Vann-Nett, vil det ikke bli en del av det helhetlige planarbeidet. Miljøorganisasjonene mener at dette innebærer at norske myndigheter ikke har ivaretatt målet om en helhetlig forvaltning i tråd med vannforskriften.

Analysen av de regionale vannforvaltningsplanene for perioden 2016–2021 viser at åtte av elleve vannregionmyndigheter peker på problemet med at vesentlige påvirkere av vannkvaliteten holdes utenom arbeidet med vannforskriften som følge av at sektormyndighetene ikke har klart å bli enige om graden av påvirkning fra oppdrettsnæringen. Konsekvensen av uavklarte uenigheter er at vannforekomster som er påvirket av oppdrettsnæringen, er definert med ukjent påvirkning og udefinert risiko. Det betyr at aktuelle tiltak rettet mot disse påvirkningene er utsatt.

143) Direktoratgruppen (2001) *Vurdering av konsekvensene av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF – Om fastsettelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk.*

144) Kgl.res. 11. juni 2010 *Forvaltningsplan for vannregion Nordland.*

145) Movik og Stokke (2015) *EU Water Framework Directive and salmon farming in Norway. Norsk Geografisk Tidsskrift* 69, s. 247.

146) Ferskvannsfisk som regelmessig vandrer til havet på næringssøk, og tilbake til ferskvann for gyting. Kilde: Store norske leksikon.

147) Brev fra Klima- og miljødepartementet til Sogn Villaksråd 7. april 2015, *Om vannforvaltningsplaner og havbruk*

148) Norges jeger- og fiskerforbund, SABIMA, Bondelaget, Norske lakseelver, Naturvernforbundet, DNT, Norsk Friluftsliv, WWF Norway og Greenpeace Norge.

## 7 Vurderinger

Energi- og miljøkomiteen fremmet i Innst. S. nr. 131 (2008–2009)<sup>149</sup> forslag om å innføre EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet) i norsk lov. Målet med vanndirektivet er å sikre beskyttelse av vannmiljøet og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Komiteen viste til at innføringen av vanndirektivet ville medføre økte krav til vannovervåking, forskning og utvikling og til skjerpet forvaltningsinnsats. Stortinget sluttet seg til innstillingen, og direktivet er gjennomført i norsk rett ved *forskrift om rammer for vannforvaltning* (vannforskriften) av 15. desember 2006, og trådte i kraft 1. januar 2007.

Vannforskriften setter et miljømål om god økologisk og kjemisk tilstand som gjelder for alle naturlige vannforekomster. For vannforekomster som er sterkt påvirket av fysiske endringer, som følge av for eksempel utbygging av vannkraft, er målet gitt av hvilke tiltak som det er realistisk å sette i verk.

Undersøkelsen viser at Klima- og miljødepartementet har benyttet seg av tilgjengelige virkemidler for å skape mulighet for samordning og medvirkning, og har til en viss grad klart å sette målet om godt vannmiljø på dagsorden hos lokale, regionale og nasjonale plan- og sektormyndigheter.

Elleve fylkeskommuner har fått ansvar for å lede det regionale planarbeidet med å fastsette mål og tiltak. Høsten 2015 ferdigstilte fylkeskommunene regionale vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram for alle vannregionene. Med dette har norske myndigheter for første gang fastsatt miljømål for samtlige vannforekomster i Norge og tiltak for mange av disse. Undersøkelsen viser imidlertid at Klima- og miljødepartementet, sammen med ansvarlige sektordepartementer, ikke har lagt godt nok til rette for det regionale planarbeidet. Kartleggingen av tilstanden til vannforekomstene og forholdene rundt disse har klare svakheter, veiledninger er forsinket og det er utfordringer med å samordne virkemiddelbruken i ulike sektorer med målene i vannforskriften. Dette har gjort planarbeidet vanskelig for regionale planmyndigheter.

---

### 7.1 Beslutninger om miljømål og miljøforbedrende tiltak skjer på et svakt kunnskapsgrunnlag

Med innføringen av vanndirektivet økte kravene til data som viser vannforekomstenes naturforhold og faktorer som påvirker dem. Ifølge vannforskriften skal overvåkingen av elver, innsjøer og kystvann utformes slik at den gir en sammenhengende og omfattende oversikt over den økologiske og kjemiske tilstanden i hver vannregion.

Energi- og miljøkomiteen viste i Innst. S. nr. 131 (2008–2009) til behovet for å styrke overvåkingen for å fastslå miljøtilstanden for ulike vanntyper, og for å følge langsiktige endringer. Overvåking måtte også gjennomføres for å fastslå miljøtilstanden der det er fare for at målene ikke nås, og for å følge utviklingen og effekten av miljøtiltak.

Undersøkelsen viser at Miljødirektoratet har satt i gang overvåkingsprogrammer etter hvert som de har fått midler til dette, men at omfanget og den geografiske fordelingen av prøvestasjonene er langt fra det som gir tilstrekkelige data til fastslå miljøtilstanden i vannforekomstene. I 2015 rapporterte Klima- og miljødepartementet til EFTAs

149) Innst. S. nr. 131 (2008–2009) fra energi- og miljøkomiteen til St.prp. nr. 75 (2007–2008) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet).

overvåkingsorgan, ESA, at det er tilstrekkelige overvåkingsdata for å vurdere den økologiske tilstanden til bare 11,1 prosent av elvene, 18,7 prosent av innsjøene, 18,9 prosent av kystvannet og 0,6 prosent av grunnvannsforekomstene.

Undersøkelsen viser i tillegg at tilstanden til 86 prosent av vannforekomstene er vurdert uten eller med utilstrekkelige overvåkingsdata. Samtlige vannregionmyndigheter framhever i de regionale plandokumentene at kunnskapsgrunnlaget har vært for dårlig til å fastsette tilstanden til mange vannforekomster.

Mangelen på miljødata har ført til at 36 prosent av vannforekomstene med behov for miljøforbedrende tiltak ikke kan få iverksatt miljøforbedrende tiltak før de kartlegges ytterligere. Dette innebærer for mange av vannforekomstene at tiltak for miljøforbedring ikke vil bli iverksatt før i neste planfase, som begynner først i 2021.

Tilstrekkelig datagrunnlag er en nødvendig forutsetning for å kunne fatte kunnskapsbaserte beslutninger og prioriteringer. På de nesten ti årene som har gått siden innføringen av vannforskriften, er kartleggingsarbeidet samlet sett kommet kort. Dette kan innebære at tiltakene som iverksettes, er utilstrekkelige for å nå målene om god økologisk og kjemisk tilstand.

---

## **7.2 Mangelfull deltakelse fra flere viktige aktører har svekket arbeidet med vannforskriften**

Energi- og miljøkomiteen framhevet i Innst. S. nr. 131 (2008–2009) at gjennomføringen av vanddirektivet forutsetter utstrakt samarbeid mellom en rekke berørte myndigheter på alle nivåer i forvaltningen. Kommunene må være sterkt involvert og i mange tilfeller prosessdrivende for arbeidet i vannområdene. Ifølge plan- og bygningsloven har alle berørte myndigheter både rett og plikt til å delta i planarbeidet, og de skal gi planleggingsmyndighetene relevant informasjon.

I tråd med vanddirektivet er Norge delt opp i 16 vannregioner og 105 vannområder med grenser angitt av hele eller deler av nedbørsfelt. Elleve fylkeskommuner (Finnmark, Troms, Nordland, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder, Buskerud og Østfold) har ansvar for å koordinere planarbeidet og gjennomføringen av de vedtatt planene, som i fortsettelsen skal oppdateres hvert sjette år. Fylkesmannen har det miljøfaglige ansvaret.

Undersøkelsen viser at de elleve fylkeskommunene, i samarbeid med fylkesmannen, har ferdigstilt planene for 2016–2021 i tråd med fristene i vannforskriften. De regionale planene har blitt behandlet i flere høringsrunder og er vedtatt i alle fylkesting og godkjent av Klima- og miljødepartementet.

Organiseringen som er etablert med vannforskriften, gir kommunale og regionale plan- og sektormyndigheter muligheten til å samarbeide og ta viktige avgjørelser om bruken av vannressursene og vannmiljøet. Undersøkelsen viser imidlertid at de fleste vannområdene (kommunene) ikke har prioritert arbeidet i tilstrekkelig grad. Der kommunene ikke har prioritert arbeidet, har fylkeskommunen alene hatt ansvaret for å drive fram både de lokale og regionale prosessene. Dette har bidratt til mindre medvirkning og har svekket planarbeidet på kommunalt nivå vesentlig.

Sektormyndighetene har plikt til å samarbeide med vannregionmyndighetene om å utarbeide de regionale planene, blant annet ved å bidra med relevante data og utredninger. Samtlige vannregionmyndigheter påpeker imidlertid i de regionale plandokumentene at regionale sektormyndigheter har deltatt for lite i utarbeidelsen av tiltaksanalyser og tiltaksprogram. De har også bidratt lite med relevante data for planarbeidet.

Miljødirektoratet har i samarbeid med andre ansvarlige direktorat fulgt opp regionale

planmyndigheter ved å utarbeide veiledere, holde konferanser og gi skriftlige innspill til utkast til de regionale planene. Sentrale veiledninger har imidlertid kommet sent, og dette har svekket muligheten for de regionale myndighetene til å gjennomføre planprosessene på en god måte. Miljødirektoratet arbeider sammen med de andre ansvarlige direktoratene med å utarbeide og videreutvikle veiledningsmaterialet.

---

### **7.3 Det er utfordringer med å samordne sektormyndighetenes virkemidler for å nå målene i vannforskriften**

Klima- og miljødepartementet har lagt til grunn at lovverket vannforskriften er forankret i, sammen med sektorlovverket, gir gode nok hjemler til å iverksette tiltak til å oppnå miljømålene. Vannforskriften forutsetter at miljømålene skal oppfylles gjennom lovreguleringen i annet regelverk som kommer til anvendelse.

Gjennom de etablerte utvalgene regionalt og lokalt, skal sektormyndighetene utrede forslag til tiltak, samt utrede premissene for fastsettelse av mål for vannmiljøet innenfor sitt ansvarsområde. Undersøkelsen viser at selv om det er etablert utvalg som gjør utstrakt samarbeid mellom viktige plan- og sektormyndigheter mulig, er det fortsatt utfordringer knyttet til å samordne virkemiddelbruken i ulike sektorer med målene som skal oppnås gjennom vannforskriften.

I mange vannkraftpåvirkede vassdrag, må konsesjonsvilkårene endres før miljøforbedrende tiltak kan iverksettes. Undersøkelsen viser at revisjon av konsesjoner er en svært tidkrevende prosess, og at dette for mange vassdrag innebærer at fristene for måloppnåelse må utsettes ved utstrakt bruk av unntaksbestemmelsene i vannforskriften. Det viser seg også at prioriteringene fra henholdsvis NVE og Miljødirektoratet om hvilke konsesjoner som kan revideres, i liten grad samsvarer med regionale- og kommunale planmyndigheters prioriteringer. Vannregionmyndighetene har anledning til å forelå andre prioriteringer i de regionale vannforvaltningsplanene. I siste instans godkjennes planene av Klima- og miljødepartementet. Det framkommer ikke av godkjenningsdokumentene i hvilken grad de regionale prioriteringene er ivarettatt.

Undersøkelsen viser også at det er uklart hvordan eksisterende regelverk og gjeldende krav innenfor reguleringen av utslipp fra landbasert industri samsvarer med kravene i vannforskriften, og det må foretas en ytterligere vurdering av forholdet mellom vannforskriften og forurensningsloven.

Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har over flere år samarbeidet om å etablere kunnskap om, og en felles forståelse av, graden av påvirkning lakselus og rømt laks har på vannmiljøet. Departementene har ikke kommet i mål med dette arbeidet, og det innebærer at påvirkning fra rømt fisk og lakselus har blitt holdt utenfor planarbeidet til nå.

Resultatet av dette, og at sektormyndighetene i for liten grad har deltatt i de regionale og lokale planarbeidet, er at betydelige påvirkninger på vannmiljøet ikke inngår som del av planleggingen. Dette svekker muligheten lokale og regionale myndigheter har til å planlegge for de mest effektive tiltakene og for tiltak rettet mot de store påvirkningene. Den manglende helhetlige tilnærmingen i utformingen av planene, gir risiko for at målene om et godt og bærekraftig vannmiljø ikke oppnås.



## 8 Svaret fra Klima- og miljødepartementet

Riksrevisjonen sendte utkast til hovedanalyserapport til Klima- og miljødepartementet i brev av 8. juli 2016. Departementet har gitt sine kommentarer til rapporten i brev av 29. august 2016. Klima- og miljødepartementet har innhentet kommentarer fra Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Departementenes kommentarer er gjengitt nedenfor.

Klima- og miljødepartementet mener generelt at utkastet til rapport er godt og gjennomarbeidet. Departementet vurderer at rapporten gir en god beskrivelse av utfordringene knyttet til kunnskapsgrunnlaget, regionale sektormyndigheters deltakelse i utarbeidelsen av tiltaksanalyser og tiltaksprogram, og i utarbeidelsen av enkelte sentrale veiledninger.

Departementet mener imidlertid at det kunne kommet tydeligere fram i rapporten at gjennomføringen av den nye vannforvaltningen etter vanndirektivet og vannforskriften har gitt positive effekter, og at det er lagt ned et betydelig arbeid med å få etablert et nytt system for vannforvaltning.

Klima- og miljødepartementet gjør oppmerksom på at de regionale vannforvaltningsplanene ble godkjent 1. juli 2016, og at godkjenningsskjemaene omhandler mange av spørsmålene som reises i Riksrevisjonens rapport. Departementet mener det bør gå klarere fram at rapporten er utarbeidet før godkjenningsskjemaene ble ferdigstilt.

---

### 8.1 Om kunnskapsgrunnlaget

Klima- og miljødepartementet viser til at det i rapporten blir pekt på at kunnskapsgrunnlaget har vært for dårlig til å fastsette tilstanden til mange vannforekomster, og at arbeidet med overvåking av vannforekomstene er kommet kort.

Departementet opplyser at overvåkingen er trappet opp som en konsekvens av vannforskriften, og at det ble brukt over 50 mill. kroner mer på vannmiljøovervåking i 2016 enn i 2007.

Ifølge Klima- og miljødepartementet er klassifiseringssystemet, som fortsatt er under utvikling, viktig for arbeidet med vannforvaltning. Samtidig understreker departementet at det ikke nødvendigvis er slik at man har for lite kunnskap selv om det foreligger påvirkningsdata og ikke overvåkingsdata. Kunnskap om påvirkninger og effekter er viktige supplement til kunnskap om vannets økologiske og kjemiske tilstand. Bruk av representativ overvåking kan i mange tilfeller være tilstrekkelig.

Klima- og miljødepartementet vurderer at vannforskriften har gitt betydelig økt kunnskap om miljøtilstand og hovedutfordringer for vannmiljøet, selv om opptrappingen går saktere enn de tidsfristene direktivet har fastsatt og det Stortingets forutsetninger skulle tilsi.

---

### 8.2 Om sektordeltakelse og samordning

Departementet viser videre til at rapporten beskriver utfordringer med lav deltakelse fra viktige sektorer. Etter Klima- og miljødepartementet vurdering vil etableringen av en helhetlig og nedbørfeltbasert vannforvaltning være et nyttig instrument for samordning ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng, og at vedtatte forvaltningsplaner blir et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig

og privat virksomhet. Det er Ifølge departementet stor enighet om at arbeidet med vannforskriften bidrar til bedre måloppnåelse.

Klima- og miljødepartementet legger til at vannforskriften har ført til økt innsats på miljøtiltak innen avløp og vannkraft, og noe økt innsats innen veg, jernbane og landbruk. Departementet legger også til at arbeidet med vannforskriften har bidratt til å sette vannmiljøet på dagsorden både lokalt, regionalt og sentralt.

---

### **8.3 Om omtalen av påvirkninger**

Klima- og miljødepartementet viser til at rapportutkastet har tatt for seg påvirkninger fra regulerte vassdrag, fiskeoppdrett og landbasert industri. Departementet vurderer at rapporten ville gitt et mer dekkende bilde dersom Riksrevisjonen også hadde vurdert påvirkningsgruppene sur nedbør, fremmede arter, avløp og landbruk.

---

### **8.4 Om vurderingene**

Klima- og miljødepartementet er ikke enig i vurderingen om at vannforskriftens mål er vanskelig å nå med tilgjengelige virkemidler og at lovverket som regulerer påvirkningene vannkraft, oppdrett og industri ikke gir gode nok hjemler til å iverksette tiltak for å nå miljømålene.

Klima- og miljødepartementet viser til at rapporten refererer til at det er åpnet sak i ESA om håndteringen av vannkraft i Norge, og presiserer at det dreier seg om en klage og behov for oppklaring fra norske myndigheter. Departementet er opptatt av at status i saken må reflekteres i rapporten, og opplyser at ESA ikke har henvendt seg til departementet etter siste svar i juli 2014.

---

### **8.5 Merknader fra Landbruks- og matdepartementet**

Landbruks- og matdepartementet mener at fakta i en tekstboks om bruk av virkemidler i landbruket i Morsa vannområde ikke er korrekt framstilt i rapporten. Departementet viser til at Riksrevisjonen framstiller prosessen der Landbruks- og matdepartementet ga føringer om at 40/60-regelen (areal i stubb) måtte avvikles som manglende målretting av virkemidler, mens departementets hensikt var å legge til rette for bedre målretting.

---

### **8.6 Merknader fra Nærings- og fiskeridepartementet**

Nærings- og fiskeridepartementet er i hovedsak enig i rapportens faktabeskrivelse, selv om den etter departementets vurdering er litt for negativ.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det fremdeles er kunnskapsmangler og at det har vært utfordrende å forenes om tilnærmingen i karakteriseringsarbeidet der kunnskapen om påvirkning er dårlig, spesielt om lus og rømt oppdrettsfisk. Imidlertid mener departementet at dette er noe man må forvente i et så komplisert arbeid, der det er involvert mange sektorer er involvert, og der tilgangen på ressurser er begrenset. Departementet er opptatt av at det omfattende samarbeidet og innsatsen som er lagt ned blant annet av Klima- og miljødepartementet, bør komme bedre fram.

---

## 8.7 Merknader fra Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet viser til at det er gjort et stort arbeid med å innhente relevante dokumenter om vannkraftsektoren. Departementet mener imidlertid at rapporten ikke er dekkende når det gjelder bredden og rekkevidden av virkemidlene på vannkraftområdet, og viser til at virkemidlene på vannkraftområdet er utdypet i brev til ESA fra Klima- og miljødepartementet.

Olje- og energidepartementets mener også at det er gitt mye veiledning på vannkraftområdet, og sier seg uenig i rapportens beskrivelse av de nasjonale føringene om prioritering av vassdrag for revisjon og om vannregionenes adgang til å fravike disse.

## 9 Referanseliste

### Intervju

Det er gjennomført intervju med representanter fra følgende aktører:

- Buskerud Fylkeskommune
- Fiskeridirektoratet
- Fylkesmannen i Nordland
- Fylkesmannen i Østfold
- Klima- og miljødepartementet
- Miljødirektoratet
- Morsa vannområde
- Nordland fylkeskommune
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Ranfjorden vannområde

### Brev, notater og tildelingsbrev

- Klima- og forurensningsdirektoratet (2012) *Opptrappingsplan for basisovervåking i henhold til vannforskriften*. Notat til Miljøverndepartementet 18. desember 2012.
- Miljødirektoratet (2013) *Forslag til konkret basisovervåking i henhold til vannforskriften*. Notat Miljøverndepartementet 18. desember 2013.
- Klima- og miljødepartementet (2014) *Clarifications regarding the implementation of the Water Framework Directive in respect of heavily modified water bodies*. Brev til ESA 4. juli 2014.
- Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet (2014). *Vannforvaltningsplaner i vassdrag med kraftproduksjon – nasjonale føringer*. Brev til vannregionmyndighetene 24. januar 2014.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2014) *Innspill til arbeidet med vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram*. Brev til vannregionmyndighetene, fylkesmennene, mfl. 19. mars 2014.
- Buskerud fylkeskommune (2015) *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Vest-Viken 2016–2021 – oversendelse til sentral godkjenning*. Brev til Klima- og miljødepartementet 23. desember 2015.
- Klima- og miljødepartementet (2015) *Om vannforvaltningsplaner og havbruk*. Brev til Sogn Villaksråd 7. april 2015.
- Olje- og energidepartementet (2015) *Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat*
- Rogaland vannregionmyndighet (2015) Svar på skriftlige spørsmål fra Riksrevisjonen, 6. oktober 2015.
- Brev fra Landssammenslutninga av vassdragskommuner, Samarbeidsrådet for naturvernsaker, Friluftslivets fellesorganisasjon, Samarbeidsrådet for biologisk mangfold og Norske Lakseelver til ESA, 11. oktober 2013: *Comments on the Norwegian Government's reply to the ESA regarding the case on the water framework directive and revision licensing in regulated waters*.

## Internetsider

- Fiskeridirektoratet (2016) Statistikk akvakultur <<http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Akvakulturstatistikk-tidsserier/Totalt-hele-naeringen>> [hentedato 17. april 2016]
- Klima- og miljødepartementet (2015) *Summary report for Norway, WFD Article 8 and 15 Monitoring Programmes* <http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/engelsk/norwegian-reporting-on-wfd-implementation/2015/7---2015-07-15-art-8-monitoring-network---report.pdf> [hentedato 8. september 2016]
- Miljødirektoratet (2016) *Ranfjorden* [http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Forurensset\\_sjobunn/Opprydding-i-prioriterte-omrader/Ranfjorden/](http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Forurensset_sjobunn/Opprydding-i-prioriterte-omrader/Ranfjorden/) [hentedato: 7. juli 2016]
- Miljødirektoratet (2016) *Virksomheter med tillatelse* <http://www.norskeutslipp.no/no/Listesider/Virksomheter-med-utslippstillatelse/?SectorID=90&s=200> [hentedato 9. februar 2016]
- Miljødirektoratet og Mattilsynet (2015) *Advarsler mot fisk og sjømat fra forurensede områder* < <http://www.miljostatus.no/tema/hav-og-kyst/miljogifter-langs-kysten/advarsler-mot-fisk-og-sjomat-fra-forurensede-omrader/>> [hentedato 11. desember 2015]
- Morsa vannområde (2012) *Faktaark for vannområdeutvalget i Morsa*. <http://morsa.org/wp-content/uploads/2012/08/Faktaark-Felles-løft-for-et-bedre-vannmiljø.pdf> [hentedato 7. september 2016]
- Vannportalen (2015) *EUs vanndirektiv – samarbeid for bedre vann. Vannområde Ranfjorden*. [http://www.vannportalen.no/globalassets/vannregioner/nordland/nordland---dokumenter/publikasjoner/faktaark\\_vannomrade\\_ranfjorden\\_i\\_nordland\\_.pdf](http://www.vannportalen.no/globalassets/vannregioner/nordland/nordland---dokumenter/publikasjoner/faktaark_vannomrade_ranfjorden_i_nordland_.pdf) [hentedato 3. desember 2015]
- Vannportalen (2016) *Hovedprinsipper for gjennomføring av overvåkingen* <http://www.vannportalen.no/tema-a-a1/overvaking/hovedprinsipper-for-gjennomforing-av-overvakingen/> [hentedato 22. juni 2016]
- Vannportalen (2016) *Vannregioner*. <<http://vannportalen.no/organisering/vannregioner>> [hentedato 4. juli 2016]

## Rapporter

- Andersen, Ingrid Wang (2013) *EUs rammedirektiv for vann – miljøkvalitetsnormer for vannmiljøet i møte med norsk rett. Kart og plan nr. 5/2013*.
- Bioforsk (2008) *Tiltaksanalyse for Morsa: Effekter av fosforreduserende tiltak i Morsa 2000–2006*, Vol. 3 Nr. 86
- Direktoratgruppen (2001) *Vurdering av konsekvensene av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF – Om fastsettelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk*.
- Havforskningsinstituttet (2015) *Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2014. Fisken og havet, særnummer 2/2015*.
- Movik og Stokke (2015) *EU Water Framework Directive and salmon farming in Norway. Norsk Geografisk Tidsskrift 69*.
- NIVA (2001) *Tiltaksanalyse for Morsa (Vansjø-Hobøl-vassdraget) – Sluttrapport*. Rapport LNR 4377-2001.
- NVE og Miljødirektoratet (2013) *Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022. Nasjonal gjennomgang og forslag til prioritering*. Rapport 49/2013.
- Stokke, Knut Bjørn (2005) *Samarbeid og kollektiv handling i Vansjø-Hobølvassdraget*, NIBR-notat 2005:122.
- Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (2015) *Status for norske laksebestander i 2015*. Rapport nr. 8.

### Regelverk (lover og forskrifter)

- *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* (forurensningsloven) LOV-1981-03-13 nr. 6
- *Lov om vassdrag og grunnvann* (vannressursloven) LOV-2000-11-24 nr. 82.
- *Forskrift om begrensning av forurensning* (forurensningsforskriften) FOR-2004-06-01 nr. 931.
- *Forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften). FOR-2006-12-15 nr. 1446.
- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) LOV-2008-06-27 nr. 71.
- *Lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven) LOV-2009-06-19 nr. 100.

### Regionale plandokumenter

- Vannforvaltningsplaner, tiltaksprogram og overvåkingsprogram for planperioden 2016–2021 for regionene:
  - Agder vannregion
  - Finnmark vannregion
  - Glomma vannregion
  - Hordaland vassregion
  - Vassregion Møre og Romsdal
  - Vannregion Nordland og Jan Mayen
  - Vannregion Rogaland
  - Sogn og Fjordane vassregion
  - Vannregion Troms
  - Vannregion Trøndelag
  - Vannregion Vest-Viken

### Retningslinjer og veiledere

- Direktoratgruppen for gjennomføringen av vanndirektivet i Norge (2007) *Vannforskriften. Veileder i arbeidet med miljøtiltak*, 12. september 2007.
- Direktoratgruppen for gjennomføringen av vanndirektivet i Norge (2010) *Overvåking av miljøtilstand i vann. Veileder for vannovervåking iht. kravene i Vannforskriften*. Versjon 1.5. 30. april 2010.
- Direktoratgruppen for gjennomføringen av vanndirektivet i Norge (2010) *Medvirkning og samråd. Om aktiv medvirkning, samråd og informasjon i arbeidet for å oppnå godt vannmiljø*. Veileder 03:2010, 6. desember 2010.
- Direktoratgruppen for gjennomføringen av vanndirektivet i Norge (2013) *Klassifisering av miljøtilstand i vann. Økologisk og kjemisk klassifiseringssystem for kystvann, grunnvann, innsjøer og elver*. Veileder 02:2013 - revidert 2015, 27. oktober 2015.
- Klima- og miljødepartementet, Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Veiledning til bruk av vannforskriften § 12*. Brev til sektormyndighetene 23. februar 2015.
- Departementsgruppen (2014) *Sterkt modifiserte vannforekomster: Utpeking, fastsetting av miljømål og bruk av unntak*. Veileder 01:2014, 17. februar 2014.

### Stortingsdokumenter


- St.prp. nr. 75 (2007–2008) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet).*
- Innst. S. nr. 131 (2008–2009) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet).*
- Prop. 1 S (2012–2013) *For budsjettåret 2013.* Miljøverndepartementet.
- Prop. 1 S (2014–2015) *For budsjettåret 2015.* Klima- og miljødepartementet.

### Øvrige referanser

- Wikipedia
- Store norske leksikon
- Norsk fremmedordbok
- Miljødirektoratet (2015). *Naturfaglig kunnskapsgrunnlag.* Presentasjon holdt 8. desember på forvaltningsseminar om vannforskriften.
- *Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren*, gjeldende fra 25. mars 1998.
- Sakspapirer til møte i vannområdeutvalget Morsa 24. februar 2015, sak 9 vedrørende videre drift av vannområde Morsa, s. 19.
- Kgl.res. 10. juni 2010 *Forvaltningsplaner for alle regioner i landet.*
- Kgl.res. 11. juni 2010 *Forvaltningsplan for vannregion Nordland.*







Riksrevisjonen  
Storgata 16  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

Sentralbord: 22 24 10 00  
Telefaks: 22 24 10 01  
postmottak@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)



42 104

10 587 040

9 425

14 617 8663

38 121

24 060

-3 496

7 160 389

