

Miljøverndepartementet
Pb. 8013, Dep.
0030 OSLO

Vår ref.: 509.123/SLH/TH/2011/140
Hamar, 22.12.2011

Høringsuttalelse til endringer i vannforskriften og forurensningsforskriften grunnet gjennomføring av tre rettsakter hjemlet i vanddirektivet

Norsk Vann støtter hovedgrepene som er foreslått for gjennomføring av tre EU-rettsakter i den norske vannforskriften, inklusive nødvendige endringer i forurensningsforskriften.

Miljøgiftproblematikken er i seg selv et komplekst område, som nå innarbeides i et allerede krevende regelverk. Det er derfor et stort behov for å supplere vannforskriften med styrket veiledningsmateriell, som operasjonaliserer regelverket og sikrer en mest mulig enhetlig, effektiv og kompetent forvaltning i vannregionene og kommunene. Det er også behov for ytterligere regelverksavklaringer, samt grundigere utredninger rundt ansvarsforhold og økonomiske konsekvenser på miljøgiftområdet.

Vi vil benytte anledningen til å ta opp med departementet behovet for statlige incentivordninger for å sikre gjennomføring av vannforskriften rundt om i landet, og vedlegger Norsk Vanns rapport B15/2011 om vannforskriftens økonomiske konsekvenser for kommunesektoren og avløpsanleggene. Vi mener det er behov for et atskillig sterkere fokus på de økonomiske sidene av vannforskriften, dersom man skal kunne lykkes i dette viktige arbeidet rundt omkring i vårt langstrakte land.

Vi viser til departementets høringsbrev av 17.11.2011, med forslag til endringer i vannforskriften og forurensningsforskriften som følge av gjennomføring av følgende tre rettsakter som er inntatt i EØS-avtalen:

- Direktiv 2008/105/EF om miljøkvalitetskrav innenfor vannpolitikken, som etablerer miljøkvalitetsstandarder for vann og prioriterte stoffer
- Direktiv 2009/90/EF om tekniske spesifikasjoner for kjemisk analyse og overvåking av vanntilstand
- Kommisjonsbeslutning 2009/915/EF om interkalibrerte grenseverdier for klassifisering av miljøtilstand

Norsk Vann vil gi kommentarer til forslaget, basert på innspill vi har fått fra våre medlemmer, herunder deltakerne i Norsk Vanns arbeidsgruppe for gjennomføring av vannforskriften. Vi tar forbehold om at vi har hatt begrenset med mulighet for å gå i dybden på endringsforslagene, herunder endringene i vedleggene til vannforskriften.

Generelle kommentarer

Vanddirektivet, implementert i Norge gjennom vannforskriften, er et viktig lovmessig grep for å sikre god økologisk og kjemisk miljøtilstand i vassdrag, grunnvann og kystvann i Norge.

Forvaltningen av vann skal være helhetlig fra fjord til fjell, samordnet på tvers av sektorer, kunnskapsbasert, og tilrettelagt for bred medvirkning.

Dette er intensjoner som Norsk Vann stiller seg bak. Vann- og avløpstjenestene i kommunene har sin tydelige plass i forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer. Tiltak på avløpsområdet, både kommunale avløpsanlegg og private avløpsanlegg i spredt bebyggelse, vil bidra til at miljømålene kan nås for den enkelte vannforekomst, og vannforskriftens føringer vil på sikt gi bedre kvalitet i vannkilder til drikkevannsformål.

Norsk Vann gir sin støtte til det lovtekniske grepet som er lagt til grunn i forslaget til endringsforskrifter til hhv. vannforskriften og forurensningsforskriften. Siden de tre rettsaktene er datterdirektiver til vanddirektivet, er det en god løsning at de tre rettsaktenes bestemmelser inkorporeres i selve vannforskriften.

Samtidig medfører endringene at vannforskriften blir mer omfattende og komplisert å forholde seg til. Miljøgiftproblematikken er i seg selv et komplekst område, som nå innarbeides i et allerede krevende regelverk. Det er derfor et stort behov for å supplere regelverket med egnet veiledningsmateriell, som operasjonaliserer regelverket og sikrer en mest mulig enhetlig, effektiv og kompetent forvaltning i vannregionene og kommunene. Det er videre behov for grundigere utredninger på en del områder, som underlag for nærmere veiledning og for å avklare ansvarsforhold og økonomiske konsekvenser. Nødvendig veiledning må foreligge før arbeidet med karakterisering og tiltaksanalyser skal skje i vannregionene, noe som betyr at tiden er knapp. Vi minner om at vannregionenes forslag til planprogrammer, som var på høring våren 2011, også etterlyste nødvendige avklaringer og veiledningsmateriell fra sentralt hold. Behovet for bedre veiledning og avklaringer gjelder altså både for arbeidet etter vannforskriften generelt, og for arbeidet på miljøgiftområdet spesielt.

En annen bekymring er at det er begrenset antall personer og miljøer med fagkompetanse på dette feltet i Norge, både hos myndighetene, kommunene, innenfor de berørte sektorene og blant rådgiverne og laboratoriene. Vi ber departementet ha fokus på behovet for tilstrekkelige fagmiljøer og et velfungerende marked, som grunnleggende premisser for det arbeidet som skal gjøres.

Kommentarer til implementeringen av direktiv 2008/105/EF

Direktiv 2008/105/EF om miljøkvalitetskrav innenfor vannpolitikken har som formål å oppnå en god kjemisk tilstand for overflatevann gjennom fastleggelse av miljøkvalitetskrav for prioriterte stoffer og visse andre forurensende stoffer.

Direktivet setter krav til at medlemslandene skal:

- sette miljøkvalitetsstandarder for stoffer på EUs prioritetsliste og åtte andre stoffer
- opprette nasjonale utslippsregister for stoffene på EUs prioritetsliste

Direktivet åpner dessuten opp for at medlemslandene kan gjennomføre bestemmelser om:

- overvåking i sediment og/eller organismer i stedet for i vannsøylen
- bruk av innblandingssone
- at miljøkvalitetsstandardene ikke gjelder for langtransporterte forurensninger

Norsk Vann mener det er positivt at nytt klassifiseringssystem kommer på plass også på miljøgiftområdet. Vi mener videre at departementets forslag til gjennomføring i vannforskriften i hovedsak virker fornuftig, ut fra direktivets obligatoriske krav og frivillige bestemmelser.

Samtidig er det viktig at regelverket og de klassifiserings- og overvåkingsregimene som det leder frem til, er så enkelt som mulig. Det må ikke legges opp til unødvendig kompliserte systemer for kun å avdekke mindre variasjoner som vel kan gi et mer korrekt svar, men som allikevel ikke har stor betydning i forhold til en god nok tilstandsvurdering.

Vi vil kommentere særskilt på noen utvalgte områder:

Vedr. prioriterte stoffer

Vi opplever at det er vanskelig å forstå full ut konsekvensene av de nye forskriftsbestemmelsene i §§ 3, 4 og 5 og vedleggene V, VII og VIII, bl.a. fordi:

- I forskriftens bestemmelser er det av og til henvisninger til hele vedlegg VIII, og av og til henvisninger spesifikt til del A, B og/eller C i vedlegg VIII. Vi oppfordrer til at det gjøres en kvalitetssikring av at alle henvisninger er tilstrekkelig presise.
- Norge velger å legge seg på overvåking av stoffene i sediment og/eller organismer, der det foreløpig kun finnes miljøkvalitetsstandarder fra EUs side for tre av stoffene. De øvrige miljøkvalitetsstandardene skal inntil videre baseres på Klifs eksisterende klassifiseringssystem og formidles som del av veiledningsmateriellet som foreløpig ikke er utarbeidet.
- Norge har så langt ikke besluttet hvilke nasjonalt prioriterte stoffer som skal inngå, og det vises til at dette vil gjennomføres i en egen senere forskriftsendring.

Vi får rapporter fra våre medlemmer om at det er stor forvirring på dette området både hos kommunene, vannregionmyndighetene, fylkesmennene og rådgivermiljøene om hvordan man konkret skal utforme de enkelte overvåkingsprogrammene. Eksempelvis har et vannområde fått beskjed om at de allerede nå skal forholde seg til nasjonalt prioriterte stoffer.

Vi mener det haster med å få på plass et helhetlig regelverk når det gjelder prioriterte stoffer og et veiledningsmaterieil til vannforskriften som konkretiserer hvordan gjennomføringen av regelverket skal skje for prioriterte stoffer.

Vedr. overvåking

Vi har forståelse for norske myndigheters ønske om å basere overvåkingen av miljøgifter på sediment og/eller organismer fremfor overvåking i vannsøylen, da det vil gi et bedre bilde av hovedutfordringen, som er akkumuleringen av miljøgifter i næringskjeden over tid. Vi støtter også at man legger seg på en prøvetakingsfrekvens på én gang årlig for organismer og minimum hvert 6. år for sedimenter, men noe raskere ved høy sedimenteringsrate.

Vi forutsetter at den norske overvåkingsstrategien er basert på grundige vurderinger av både faglige og økonomiske forhold. Vi stiller imidlertid spørsmål ved hvorfor ikke EU har lagt de samme prioriteringer til grunn for sitt direktiv 2008/105/EF. Høringsnotatet kunne gjerne redegjort for hvorfor det er uenighet om hvorvidt det er best egnet å overvåke vannsøyle eller sediment/biota. Målet burde være en felleseuropeisk tilnærming til dette.

Vedr. innblandingssoner

Norsk Vann støtter forslaget om å ta inn bestemmelser som åpner for bruk av innblandingssoner i vedlegg VII B. Vi forutsetter at nærmere norsk veiledningsmaterieil for hvordan innblandingssonene defineres, basert på kommende retningslinjer fra EU-kommisjonen, blir sendt på høring før det ferdigstilles.

Vedr. tiltaksgjennomføring

Tiltak for å nå god miljøtilstand i vannforekomstene på miljøgiftområdet, skal fremgå av forvaltningsplanene m/tiltaksprogrammer. Vi vil benytte anledningen til å påpeke at utslipp fra avløpsrensaneanlegg ikke må ses på som en kilde til miljøgiftutslipp, men som et speilbilde på hvor godt man lykkes i det nasjonale arbeidet med å begrense miljøgiftutslipp til norsk natur.

Vi minner om at miljøgiftutvalget la til grunn at kommunalt avløpsvann må betraktes som en resipient, og at det først og fremst er tiltak utenfor vann- og avløpssektoren som vil gi reduserte miljøgiftutslipp fra avløpsrensaneanleggene og forbedret slamkvalitet, jf. NOU 2010:9 Et Norge uten miljøgifter.

Vi understreker at stans av miljøgiftene ved kilden, gjennom produktregulering og industrikontroll, vil være det nødvendige sett av tiltak i forvaltningsplaner m/tiltaksprogram, og at rensing av miljøgifter ved avløpsrenseanleggene alltid vil være et dårligere alternativ. Begrunnelsen for dette er bl.a.:

- Miljøgifter i avløpsvann som stammer fra produktbruk i husholdningene, vil i første rekke utgjøre en trussel for befolkningens helse, og sekundært utgjøre et miljøproblem i avløpsvann og slam.
- Man vil bare kunne fjerne en delstrøm av miljøgiftene ved avløpsrenseanleggene, da de fleste miljøgifter tilføres naturen via flere kanaler enn avløpsvannet og da en del avløpsvann går tapt via lekkasjer og overløp på veg til renseanleggene.
- Miljøgifter i avløpsvann som skyldes et konkret utslipp fra en industrivirksomhet eller liknende, vil alltid være mer hensiktsmessig å rense lokalt på bedriften fremfor å rense det etter en innblanding i ordinært avløpsvann.
- Stopp av miljøgiftene ved kilden (kildekontroll) vil være i tråd med prinsippet om at forurenser betaler og vil stimulere til kostnadseffektive løsninger som å ta i bruk ny teknologi eller substitusjon m.v. i regi av industrien selv.
- Rensing av miljøgifter ved avløpsrenseanleggene vil være teknologisk meget krevende og medføre høyt energiforbruk.
- Arbeidet med å stoppe miljøgiftene ved kilden styrker merkevaren slam som gjødsel og jordforbedringsmiddel, noe som er miljømessig riktig og ressursmessig viktig, særlig med tanke på de begrensede fosfatreserver verden har.

Norsk Vann håper at implementeringen av direktiv 2008/105/EF i vannforskriften vil stimulere til økt innsats og forsterket virkemiddelbruk fra miljømyndighetenes side til å stanse de prioriterte stoffene ved kilden. Vi viser i den anledning til vår høringsuttalelse til NOU 2010:9 av 14.03.2011, med følgende oppsummering:

"Vi tilbyr vår faglige bistand til miljømyndighetenes videre arbeid med utvalgets 18 prioriterte tiltak, herunder tiltakene:

- *Styrket oppfølging av miljøgiftsområdet på kommunalt nivå*
- *Utfasing av miljøgifter i produkter*
- *Rensing av miljøgifter i sigevann fra deponi*
- *Rensing av miljøgiftsholdige påslipp til kommunalt avløpsnett*

Vi vil i tillegg be departementet vurdere å prioritere opp følgende viktige tiltak, som utvalget også har pekt på i NOU 2010:9:

- *Utfasing av miljøgifter i kosmetikk*
- *Økt innlevering av ubrukte legemidler til destruksjon*
- *Reduksjon av legemiddelnivået i avløpsvann fra større helseinstitusjoner*
- *Fjerning av miljøgiftsholdige avleiringer i avløpsnettet*
- *FoU og reguleringer mht. produserte nanomaterialer"*

Vedr. langtransporterte forurensninger

Norsk Vann støtter forslaget om en egen unntaksbestemmelse der langtransporterte forurensninger er årsak til overskridelse av miljøkvalitetsstandardene. Unntaksbestemmelsen vil redusere behovet for mulige avbøtende tiltak lokalt som ikke vil løse årsaken til problemene og dermed vil medføre unødvendige kostnader for gjennomføring. Det bør allikevel vurderes hva som kan gjøres for å påvirke at tiltak gjøres ved kildene til den langtransporterte forurensningen, noe vi forutsetter at miljømyndigheter og vannregionmyndigheter har fokus på.

Vedr. naturmangfoldsloven

I høringsnotatet er det gitt en vurdering av hvordan mål og prinsipper i naturmangfoldsloven er ivaretatt i vannforskriften gjennom forslag til endringer som følge av direktiv 2008/105/EF.

Norsk Vann mener det generelt er positivt dersom det oppnås synergier i arbeidet etter vannforskriften og naturmangfoldsloven. Vi opplever imidlertid at drøftingene i høringsnotatet synliggjør hvilken krevende rolle vannregionmyndighetene og kommunene står overfor i sin

vannforvaltning, og at det foreløpig ikke er kommunisert eller forstått hvilke vidtrekkende konsekvenser som summen av de to nye regelverkene vannforskriften og naturmangfoldsloven har.

Kommentarer til implementeringen av direktiv 2009/90/EF

Direktiv 2009/90/EF om tekniske spesifikasjoner for kjemisk analyse og overvåking av vanntilstand gir krav til analyser av miljøgifter/stoffer i vann som er fastsatt i vedlegg VIII i forskriftsforslaget. I hovedsak innebærer kravene at analysene skal gjennomføres iht. standarder og at laboratoriene skal delta i ringtester. Det er foreslått å inkludere analysekravene i vedlegg VIII E. (I høringsnotatet er det sagt i vedlegg VIII G, men vi antar dette beror på en skrivefeil.)

Norsk Vann støtter forslaget til gjennomføring av direktiv 2009/90/EF i vannforskriften. Spesifisering av krav til analysene vil gjøre det enklere for de som skal bestille utførelse av overvåking, og krav til ringtester gjør at bestiller vil være tryggere på kvalitet og sammenlignbarhet.

Kommentarer til implementeringen av kommisjonsbeslutning 2009/915/EF

Interkalibrering skal gjøre miljømålene etter vanddirektivet operasjonelle på en harmonisert måte på tvers av EU/EFTA-området. Kommisjonsbeslutning 2009/915/EF om interkalibrerte grenseverdier for klassifisering av miljøtilstand fastsetter interkalibrerte grenseverdier for visse spesifikke kvalitetselementer og påvirkninger. Kommisjonsbeslutningen inneholder ikke grenseverdier for alle kvalitetselementer eller påvirkninger, og enkelte vann typer er ikke interkalibrerte ennå. Kommisjonsbeslutningen er derfor kun et første skritt på veien. Det foreslås at de interkalibrerte grenseverdiene tas inn som et nytt vedlegg V a til vannforskriften.

Norsk Vann merker seg at det fra myndighetenes side er varslet et mer systematisk arbeid med å gjennomgå vannforskriften, basert på erfaringene fra arbeidet etter vannforskriften så langt. DN skal da se nærmere på hvordan klassegrenser for ulike kvalitetselementer og vannkategorier kan reguleres på best mulig måte, dvs. utrede hva som vil være et funksjonelt grensesnitt mellom forskriftsregulerte forhold og klassifiseringssystemet som fremgår av veileder 1:2009 Klassifisering av miljøtilstand i vann. Det er viktig at dette arbeidet kommer i gang så snart som mulig.

Økonomiske konsekvenser

Den store reformen som vannforskriften innebærer for norsk vannforvaltning og berørte sektorer, gjenspeiles etter Norsk Vanns mening ikke i form av tilstrekkelige ressurser over de årlige statsbudsjetter. Det er for 2012 foreslått bevilget 63,3 mill. kr til arbeidet, som innebærer en økning på 9 mill. kr fra 2011. Disse midlene går primært til dekning av statlige myndigheters arbeid etter vannforskriften.

I departementets høringsbrev er det konkludert med at det ikke antas at endringsforslagene til vannforskriften vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, noe vi stiller oss undrende til.

Et viktig tema som ikke er besvart gjennom høringsnotatet, er hvordan overvåkingskostnadene konkret skal dekkes på miljøgiftområdet. Vi forutsetter at statlige myndigheter skal finansiere basisovervåkingen, men etterlyser en nærmere drøfting av hvordan tiltaksrettet overvåking og problemkartlegging på dette feltet skal finansieres.

Videre rapporterer våre medlemmer at de opplever at det allerede er knappe ressurser både hos fylkeskommunene som vannregionmyndigheter og hos fylkesmennene som faglige veiledere m.m. Implementering av de tre nye rettsaktene innebærer økte faglige, administrative og økonomiske utfordringer for vannforvaltningen i Norge – på alle nivåer. Vi mener dette er en undervurdert utfordring i departementets høringsnotat og oppfordrer til en nærmere utredning av de ressursmessige behovene.

Vi ønsker å benytte anledningen til å ta opp med departementet de generelle økonomiske konsekvensene av vannforskriften for kommunene og avløpssektoren. Erfaringer fra første planperiode viser at kommunenes deltakelse i planarbeidet er avgjørende for å få til en helhetlig vannforvaltning, og at tiltak på avløpsområdet mange steder er viktig for at miljømålene for vannforekomsten kan nås. Norsk Vann har i 2011 fått gjennomført en utredning av vannforskriftens økonomiske konsekvenser for kommunesektoren og avløpsanleggene (Norsk Vann rapport B15/2011), som viser at det er et stort behov for statlige incentivordninger for å sikre gjennomføring av vannforskriften rundt om i landet. Blant de viktigste anbefalingene fra denne rapporten, kan nevnes følgende:

- Erfaringene viser at ansettelse av egne prosjektledere for hvert av landets drøyt hundre vannområder vil være avgjørende for å få til en funksjonell organisering av arbeidet lokalt. Det er behov for en statlig støtteordning som delfinansierer disse prosjektlederstillingene. Videre vil statlig støtte til utarbeidelse av kommunale hovedplaner for vannmiljø være et effektivt incitament til tverrsektoriell planlegging.
- Ulike regneeksempler for tiltak som vil kreves på kommunale avløpsanlegg og på anlegg i spredt bebyggelse, viser at det trolig er snakk om investeringer med en nåverdi på i størrelsesorden 10-30 milliarder kr. Ikke alle disse tiltakene skyldes arbeidet etter vannforskriften, men forskriftens strenge tidsfrister vil bety at man må forsere utbedringstakten på avløpsområdet. Det foreslås å etablere en støtteordning med lån og tilskudd til tiltak på kommunale avløpsanlegg, for å hindre at noen kommuner/husstander blir sittende igjen med en uforholdsmessig stor regning. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har foreslått at en statlig støtteordning kan være på 25 % støtte, tilsvarende ca. 350 millioner kroner i året i en tiårsperiode. I tillegg bør det etableres en gunstig låneordning.
- Etablering og oppgradering av avløpsanlegg i spredt bebyggelse vil koste den enkelte huseier 50.000-150.000 kr. Det er behov for bedre informasjon om og økte midler til de støtteordningene som finnes, som Husbankens startlån og ordninger gjennom NAV-systemet. Det bør også vurderes skattefradrag for tiltakskostnader til pålagt utbedring av avløpsanlegg i spredt bebyggelse.

Vi legger rapport B15/2011 ved denne høringsuttalelsen og ber departementet ha fokus på de utfordringer og anbefalinger som fremkommer av rapporten. De endringer som nå foreslås i vannforskriften som følge av de tre nye rettsaktene, stiller ytterligere krav til kommunenes og berørte sektors innsats etter vannforskriften. Skal Norge lykkes med den store vannreformen som vanndirektiv m/datterdirektiver innebærer, er det behov for at de økonomiske konsekvensene blir bedre belyst og for at det iverksettes støtteordninger og incentiver som gjør kommunene og berørte sektorer i stand til å gjøre jobben ute i "virkelighetens verden".

Avsluttende kommentar

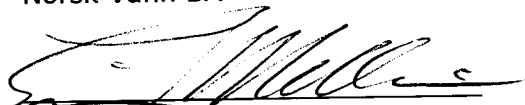
Norsk Vann mener norsk vannforvaltning står overfor store utfordringer i arbeidet etter vannforskriften, som blir ytterligere forsterket gjennom implementering av de tre nye rettsaktene. Vi mener det er behov for ytterligere utredninger av faglige forhold samt økonomiske og administrative konsekvenser. Det er videre behov for en styrking av veiledningen ut til vannregionene og kommunene.

Vi erkjenner at det er store utfordringer for involverte departementer og direktorater som skal utforme rammebetingelsene og tilrettelegge for arbeidet som skal skje i vannregionene. Et økt politisk fokus vil etter vår mening være nødvendig for å oppnå tilstrekkelige ressurser til arbeidet på alle nivåer, herunder også kommunesektoren.

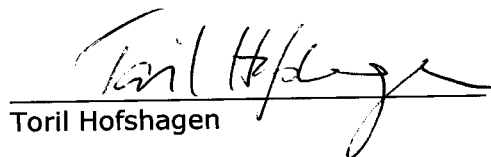
Norsk Vann har forsøkt å bidra til økt politisk fokus på arbeidet etter vannforskriften de senere årene, bl.a. gjennom utsendelse av brosjyren "Viktige vannsaker" til folkevalgte på alle nivåer samt ved å ta opp behovet for økte ressurser og incentivordninger ved Stortingets høringer av Statsbudsjettet de senere årene. Vi vil fortsette dette påvirkningsarbeidet.

Norsk Vann ønsker departementet lykke til i det videre arbeid med revisjon av regelverket og tilrettelegging for arbeidet som skal skje ute i vannregioner og kommuner. Vi står til tjeneste dersom det skulle være ønske om utdypende informasjon fra vår side.

Med hilsen
Norsk Vann BA



Einar Melheim
Direktør



Toril Hofshagen

Kopi til: Klif og DN

Vedlegg: Norsk Vann rapport B15/2011

**) Norsk Vann er en ikke-kommersiell interesseorganisasjon for vann- og avløpssektoren. Organisasjonen skal bidra til å oppfylle visjonen om rent vann ved å sikre sektoren gode rammevilkår og legge til rette for kompetanseutvikling og kunnskapsdeling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide VA-selskaper, kommunenes driftsassistanser for VA og noen private andelsvannverk. Norsk Vann representerer 360 kommuner med ca 95 % av landets innbyggere. Norsk Vann har en samarbeidsavtale med KS.*