



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

1 2016 (2016-2017)

Offentliggjort 26.10.2016

Last ned dokument



Administrativ rapport 1 2016

Sammendrag

Bakgrunn

Norge vurderes å være blant de landene i Europa med best vannmiljø. Vannkraftutbygging, sur nedbør, avrenning fra næringssalter 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 vanndirektiv i norsk regelverk for vannforvaltning.

Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) trådte i kraft 1. januar 2007. I arbeidet med å nå miljømålene som vedtas etter vannforskriften, 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.

Funn

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. Dette har svekket regionale myndigheters mulighet til å planlegge de mest effektive tiltakene, og tiltak rettet mot store påvirkninger.

Mangelfull deltakelse

Norge er delt inn i 18 vannregioner med grenser som følger nedbørfeltene grenser. 11 fylkeskommuner er pekt ut som planmyndighet for vannregionene. Fylkesmannen i de respektive fylkeskommunene har det miljøfaglige ansvaret for de regionale plandokumentene.

Det er etablert utvalg med ansvarlige plan- og sektormyndigheter i samtlige av vannregionene er. 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. Videre har regionale sektormyndigheter deltatt for lite i utarbeidelsen av sentrale analyser og dokumenter, selv om det stilles krav om dette etter lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Beslutninger på svakt kunnskapsgrunnlag

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.

Samtlige vannregionmyndigheter framhever i de regionale plandokumentene at det har vært for dårlig kunnskapsgrunnlag til å kunne fastsette tilstanden til mange vannforekomster. Det manglende datagrunnlaget innebærer at svært mange vannforekomster ikke kan få iverksatt tiltak før ytterligere kartlegging, selv om de har behov for dette.

Utfordringer med å samordne

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.

Olje- og energidepartementet har en rekke virkemidler som gir mulighet til å pålegge vannkraftregulanter miljøforbedrende tiltak. For de tilfellene der tiltaket 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. Norges vassdrags- og energidirektoratet (NVE) og Miljødirektoratet har utarbeidet en liste over vassdrag med konsesjoner som kan prioriteres for revisjon uten for store samfunnskostnader.

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 godkjenning i hvilken grad de regionale ønskene ble ivaretatt under 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 begrensnig av forurensning

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).

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.

Omhandler følgende departement:

- Klima- og miljødepartementet
-

Sist endret: 28.10.2016 09:37
