

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

postmottak@kld.dep.no

Deres ref:

Vår ref: sah

Dato: 22. januar 2018

Høringsuttalelse til forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Klima- og miljøverndepartementet (KLD) la 5.10.2017, i samråd med Olje- og energidepartementet (OED), ut et forslag til endring av vannforskriften og Naturmangfoldsloven (NML) for gjennomføring av vanndirektivet til høring med frist 15. januar 2018. Norsk Industri er - etter søknad - innvilget utsatt høringsfrist til 22. januar. Nedenfor gis Norsk Industris høringsuttalelse.

Norsk industri støtter i hovedsak forslaget til omlegging av ansvarsforholdene og oppgavene etter vannforskriften. Vi forutsetter at tilstrekkelig finansiering sikrer at arbeidet i regionene og vannområdene ikke svekkes.

Miljødirektoratet har mange roller ved at de både er koordinator for vannforskriften uten myndighet over andre direktoraters miljøambisjoner. Samtidig forvalter MDIR en forurensningslov som langt på vei fritar andre sektorer på forurensnings-området (jf. § 8). For å klargjøre har vi derfor endringsforslag til § 23-25 som vil sikre økonomiske sektorer som industrien større mulighet til å bidra til kunnskap, plangrunnlag og målsettinger som gir en bedre balanse mellom ulike sektorer mht å oppfylle vanndirektivets hensikt.

Vi ser tendenser til at vanndirektivet brukes som hjemmelsgrunnlag for Forurensningslovens § 51 og leder til overvåkings- og undersøkelsesoppgaver som strekker seg svært langt for å dekke opp for manglende basisovervåking og tilstandsovervåking som skulle vært finansiert av geografisk nærliggende kilder fra andre sektorer. Dette er opplagt uheldig og urimelig.

Norsk Industri ønsker en definisjon av vannregionspesifikke stoffer inntatt i forskriften, med en definisjon som gjør dette til noe annet og mer spesifikt enn en liste over stoffer EU ikke anerkjenner som prioriterte.

Myndighetene må arbeide videre med å vurdere mulighetene for varig unntak og utsatte frister i vannforvaltningen. Dette er viktig for norsk industris evne til å konkurrere om investeringer i nye anlegg og ny kapasitet.

Generelt om hovedgrepet i endringsforslaget

Norsk Industri¹ ser endringsforslagene som en naturlig konsekvens av den gjennomgang Riksrevisjonen foretok i 2015-2016, likeledes en rapport fra NIBR samt diskusjoner i direktoratsgruppen mv.

Norsk Industri gir sin tilslutning til hovedtrekkene i høringsforslaget, jf. det som er oppsummert i tredje siste avsnitt på side seks i høringsnotatet. Slik vi leser det innebærer forslaget en effektivisering og forenkling av den oppdateringen som skal skje med eksisterende planer og justeringer i senere planperioder.

Basert på de erfaringer industrien har gjort med dagens ordning etter PBL fremstår behovet for effektivisering og realitetsorienterte planer som påkrevet. Dette er erkjennelse av at arbeidet under dagens vannforskrift har vært tungvint og har resultert i utkast til regionale vannforvaltningsplaner som i noen grad skapte urealistiske forventninger og medførte behov for påfølgende endring av planene fra sentralt hold før godkjenning. Å forlate PBL som hjemmelsgrunnlag vil gi mulighet for mer realistisk og målrettet planarbeid. Norsk Industri støtter derfor dette endringsforslaget.

I en del vannregioner har industrien gode erfaringer med å komme i kontakt med og få den nødvendige faglige støtte og hjelp hos Fylkesmennene. I andre er det mer varierende. Vi forutsetter at Fylkesmennene etter å ha overtatt koordineringsansvaret som planorgan sørger for at sakene fortsatt håndteres av en regional koordinator ved FMs kontor. En videre at FMs rolle utelukkende er av koordinerende art.

At det er nødvendig å benytte NML for å hjemle planarbeidet fremstår mer uklart, men i den grad ikke dette innebærer endringer i NMLs materielle virkning på vannforvaltningen og ikke skaper en svekkelse av industriens konkurransevne versus utenlandske konkurrenter har vi ikke innvendinger.

Vi ville foretrekke at § 26 a i NML snarere omtalte implementering av direktiv 2000/60/EF og således lyder:

" § 26 a Implementering av vanndirektivet

Kongen kan fastsette de forskrifter som er nødvendige for å implementere Europaparlamentets og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for felleskapstiltak for vannpolitikk (vanndirektivet) i norsk rett. "

Vi støtter ellers at vannforskriftens § 7 om miljømålet for prioriterte stoffer slettes, med de tilhørende frister nevnt i § 8. Dette bringer den forvaltningsmessige situasjon i tråd med EU, og innebærer en mer realistisk miljøpolitikk på området. For Industrien er dette en viktig avklaring.

¹ Norsk Industri er en arbeidsgiverorganisasjon og er NHOs (Næringslivets Hovedorganisasjon) største landsforening med 25 prosent av de samlede årsverk i NHOs medlemsbedrifter. Vi organiserer fastlandsindustrien i Norge med unntak av næringsmiddelindustrien, ca 2 800 bedrifter med rundt 125 000 ansatte, fordelt på mer enn 20 bransjer. Norsk Industri arbeider for konkurransedyktige rammebetingelser for industriell virksomhet i Norge. Eksportverdien fra våre bransjer er ca 300 milliarder.

Vi erfarer også at det stadig gjentas at industrien bør delta i felles overvåkingsprogrammer med offentlige instanser, samtidig som virkeligheten er at industrien ofte er pålagt langt kortere tidsfrister enn den faktiske fremdriften hos potensielle samarbeidspartnere.

Elementer som er utelatt eller mangelfullt omtalt i forskriften

Vannregionspesifikke stoffer

Norsk Industri ønsker at listen over definisjoner suppleres med termen "vannregionspesifikke stoffer" og foreslår følgende definisjon:

"Stoffer, spesifikke for regionen som slippes ut i betydelige mengder med regional eller lokal betydning for økologisk tilstand."

"Specific pollutants" nevnes i Annex V til vannrammedirektivet. Disse teller med ved klassifisering av økologisk tilstand og er således av stor betydning for vurderingen av vannforekomsten. "Specific pollutants" er kjemiske kvalitets-elementer utover de forurensende stoffer som er prioritert av EU. De omtales oftest som River Basis Specific Pollutants (RBSPs) og beskrives som "Pollution by other substances identified as being discharged in *significant quantities into the body of water*".

Etter endring i vannforskriften i 2015 ble begrepet "Vannregionspesifikke stoffer" tatt inn i forskriftens Vedlegg V, noe som er mer i samsvar med vannrammedirektivet og den europeiske forståelsen. Dette erstattet da det tidligere begrepet "nasjonalt prioriterte miljøgifter". Et søk i Europeisk litteratur viser at RBSPs oppfattes som forurensende stoffer av *regional eller lokal betydning*.

Dagens liste over Norges "vannregionspesifikke stoffer" er snarere en liste over stoffer som EU ikke finner å prioritere, av faglige grunner, en avgjørelse norske myndigheter ikke deler. At EU ikke finner triklosan, sink og arsen (eksempler) vesentlige for vannstatus i EU, gjør dem ikke egnede som vannregionspesifikke. Intensjonen med RBSPs var ikke å være en arena for å gjenintrodusere stoffer som EU ikke anså som vesentlige på EU-nivå. Det var å gi medlemsstatene mulighet til å ta i betraktning for den økologiske status stoffer som av helt spesifikke grunner var av betydning i vedkommende nedbørsfelt. Dette er ikke tilfelle med de fleste, om ikke alle de stoffer Norge har introdusert i vannforskriften. Vi minner om at valget av stoffer også har skjedd uten en høring, eller konsultasjon med f.eks. industrien, som representerer en vesentlig kunnskapskilde. I tidligere korrespondanse har Norsk Industri bedt om at valg av vannregionsepesifikke stoffer ikke skulle være delegert til Miljødirektoratet, men ligge til KLD og med høringer. I dag utløser disse stoffene umiddelbart at en rekke vannforekomster, uten spesifikke årsaker, havner i dårlig økologisk tilstand. Innføringen av Arsen har til og med medført en EQS som ligger under naturlig konsentrasjon i sjøvann. Særlig problematisk og alvorlig blir det at dette da kan stanse utvikling eller etablering av ny industri uten at det foreligger reell miljøpåvirkning.

Vann-Nett

Vann-Nett er tatt inn i definisjonene, men Norsk Industri ønsker en nærmere presisering av hva Vann-Nett skal være, og en skjerping av kvalitetskravene. Vi foreslår at definisjonen i punkt 3 æ lyder:

"Vann-Nett: Nasjonal åpent tilgjengelig løpende ajourført database som inneholder all vannforvaltningsrelatert informasjon om vannforekomstene, fra samtlige vannpåvirkende sektorer og som gir mulighet til å se historisk utvikling av kjemisk og økologisk status."

Brakkvann

Brakkvann er definert i § 3, men er ikke gjennomført som en realitet i norsk vannforvaltning. I nasjonal referansegruppe fremkommer det at enkelte direktorater har motsatt seg fisk som økologisk kriterium, noe det er i brakkvann, men ikke er i kystvann. Vi presiserer at vi ikke har sett dette dokumentert. Vi registrerer videre at også ESA finner dette urimelig. Det bes om at KLD i oppfølgingen av vannforskriften tar initiativ til å endre dagens forvaltning på dette punktet.

Utsatte tidsfrister og varig reduserte miljømål

I det fremlagte forslaget, ser det ikke ut til at KLD forslår avklaringer på dette punkt. Direktivet åpner for slike tilpasninger i artikkel 4.4 og 4.5, og Norsk Industri forventer at myndighetene snarest innarbeider de mulighetene som ligger i direktivet mht. utsatte tidsfrister og varig reduserte miljømål for ikke å svekke Norges industris muligheter for vekst og konkurranse. Norsk industri må gis det samme spillerom som konkurrenter i utlandet. Mangel på slike tilpasningsmuligheter i det norske regelverket medfører i dag stor usikkerhet med hensyn på investeringer i nye anlegg og kapasitetsutvidelser, noe som er til skade for norsk fastlandsøkonomi.

Ikke minst er dette viktig ettersom Norge - som ett av få land - i så stor grad vektlegger historisk forurensede sedimenter, i omgivelser lite påvirket av elve- og havstrømmer. I andre EU land medvirker slike forhold til at sedimenter flyttes og at sediment-konsentrasjoner fortynnes, slik at tilstanden i vannforekomster blir vurdert som tilfredsstillende uten tiltak, til tross for spredningsfare.

Likebehandling av industrien, industriens representasjon

Ved en rekke anledninger (se f.eks. brev av 25. feb. 2015 til Miljødirektoratet) har Norsk Industri fremholdt at industrien qua vannforskriftens gjennomføring står i en særstilling ved at vi i dag ikke har et organ (direktorat eller forening) som opptre på industriens vegne, f.eks. i direktoratsgruppen og i bearbeidningen av innspill til miljømål.

Situasjonen var lik for norske kommuner, inntil KS (som ikke er et direktorat) ble akseptert som et organ som kunne tale på kommunenes vegne for å ivareta deres interesser i direktoratsgruppen. Samtlige næringer med betydning for vårt vannmiljø – med unntak av industrien - har nå "verge".

Tiden for utarbeidelse av veiledere for implementering av vanndirektivet er i det store og det hele over. Tiden er dermed inne til at KLD nå fjerner diskrimineringen av industrien og aksepterer at representanter for industrien kan ha en stemme på lik linje med KS og de øvrige direktorater i de prosesser og avveininger som skjer ved utarbeidelse av forvaltningsplaner og tiltaksprogram.

i vil derfor forelå følgende endinger i § 23 første ledd:

"Basert på innspill og eventuell rangering oversendt fra vannregionene, jf. § 21, skal Miljødirektoratet i samarbeid med berørte direktorater og representanter for økonomiske sektororganisasjoner, der sektoren ikke har eget direktorat"

Videre er det viktig at Miljødirektoratet i samarbeid med samtlige sektormyndigheter evner å se på sumeffekter av de foreslåtte tiltak, og se tiltakenes berettigelse opp mot et helhetsbilde, der både ulike sektorbidrag og også totale naturlige tilførsler av stoffer som påvirker miljøtilstanden inngår.

Tilsvarende bør § 25 siste ledd lyde:

"Oppdatert tiltaksprogram utarbeides og fastsettes av Miljødirektoratet i samarbeid med berørte direktorater og representanter for økonomiske sektororganisasjoner, der sektoren ikke har eget direktorat, og skal foreligge sammen med oppdatert forvaltningsplan hvert sjette år. ..."

Miljødirektoratets kan etter forslaget ikke overstyre hverken manglende initiativ eller ambisjoner i de enkelte direktorater, ei heller endre plan- og program-elementer fra de samme direktoratene. For å kunne sikre likebehandling og byrdefordeling, foreslår Norsk Industri at utkastet til § 24 endres slik:

§ 24 Godkjenning og virkning av forvaltningsplaner

Utkastet til oppdatert forvaltningsplan skal godkjennes av Klima- og miljødepartementet før neste planperiode begynner. I forbindelse med godkjenningen kan departementet gjøre slike endringer i direktoratets tilrådning som finnes påkrevd ut fra hensynet til rikspolitiske interesser, balansert byrdefordeling og økonomisk bærekraft".

Kunnskapsgrunnlag før mål og tiltaksprogram fastlegges

Industrien kan ikke sterkt nok understreke at det fortsatt er for dårlig kunnskapsgrunnlag for fastsettelse av mål og beslutninger om tiltak. Dette ble med bl.a. påvist i Riksrevisjonens rapport. En av årsakene har vært manglende finansiering både av tiltak og av vannområdene.

Grunnlaget for alle forvaltningsplaner og tiltaksprogram er oppdaterte tilstandsdata. Skal et forvaltningsmål settes, og evt. tiltak (som reduksjon av tilførsler av forurensende stoffer) må det foreligge fullstendige data som omfatter både naturlige tilførsler, sigevann fra deponier og forurenset grunn og direktetilførsler fra ulike aktører (underlagt ulike direktorater eller KS).

Skal forvaltningsmål og tiltaksplaner som omfatter sedimenter settes, må det tas utgangspunkt i en fortegnelse over tidligere aktører som med sannsynlighet kan ha bidratt til en tilstand som krever tiltak i sedimentene. Utarbeidelse av tilstandsrapporter og oppsummeringer må ta hensyn til slik historikk. Byrdefordelingen ved evt. påkrevde oppryddingstiltak må også tilpasses dette.

Data fra referansestasjoner er et statlig ansvar. Data må være tilstrekkelig finmasket slik at ikke pliktsubjekter for tiltaksrettet overvåking pålegges urimelige overvåkingsoppgaver ut over å overvåke eget nærområde. Vi vil også mene at Staten har ansvar for å sørge for at alle relevante sektormyndigheter blir involvert når en sektormyndighet pålegger overvåking i en vannforekomst, og evt. bidra med midler, der de åpenbart er med-påvirker.

Industriens erfaringer med og forventninger til norsk vannforvaltning

Utover det som nedenfor anføres, vises til brev fra Norsk Industri av 1. juli 2016 til KLD og påfølgende møte mellom en rekke industrirepresentanter og departementet. Generelt er norsk Industri lokalisert i de aller nederste del av større elver eller tilknyttet kystvannsføremster. Dette betyr at hvorledes myndighetene håndterer sediment-forurensning er av stor praktisk og økonomisk betydning for industrien. Datagrunnlaget i "Vannmiljø" er preget av store mengder data samlet inn ved og av norske industribedrifter. Det er langt mer sparsomt med data som angir tilstanden i områder uten kjente nåværende eller tidligere industriutslipp, men med andre antropogene påvirkninger fra landbruk, kommunale avløp, deponier etc. I denne sammenheng vises til "Riksrevisjonens undersøkelse av Klima- og miljødepartementets arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene, Administrativ rapport 1 2016 (2016-2017)" som påpeker store svakheter i datagrunnlag. Også data for variasjoner i naturlige tilførsler og sedimenter er det lite av. De er erstattet av "ekspertvurderinger".

Vår erfaring er at ikke bare koordinering av sektorene har svakheter, men også at Miljødirektoratet selv ikke i tilstrekkelig grad evner å koordinere fylkesmennenes miljøavdelinger, noe som resulterer i ulike prioriteringer, ulike tidsrammer og ulike ambisjonsnivå i de ulike fylker. Dette er svært uheldig for den innbyrdes konkurranse innen ulike industrisektorer. I byrdefordelingen mellom ulike vannrelaterte sektorer (Kraft, avløp, landbruk, samferdsel etc.) - og med den nye rollen FM evt. overtar, må det stilles langt sterkere krav til likebehandling.

Datasituasjonen og tilnæringsmåten innebærer til sammen stor fare for at beslutningsgrunnlaget for tiltak er ufullstendig og leder til at industrien blir eneansvarlig for overvåking og tiltak der det er flere kilder og at overvåking og tiltak ikke settes inn der det ikke finnes industri. Det kan ikke ha vært meningen med det europeiske vanndirektivet. Vi ser tendenser til at vanndirektivet virker som et hjemmelsgrunnlag for Forurensningslovens § 51 og leder til overvåkings- og undersøkelsesoppgaver som strekkes seg svært langt for å dekke opp for manglende basisovervåking. Dette er uheldig og konkurransevridende.

Vår viktigste forventning til det videre arbeidet - uansett organiseringsform - blir derfor at regjeringen sørger for at føringer gis, og tiltak treffes, slik at byrdene knyttet til å fremskaffe overvåkingsdata fra alle sektorer fordeles bedre, og ikke primært gjelder energi og industrisektoren.

Norsk Industri vil følge departementets arbeide med endringer fremover, og bistår gjerne med nærmere underlag og utdypinger, dersom det skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen
Norsk Industri



Stein Lier-Hansen
Adm. dir.