

Til

11 vannregioner, se adresseliste
Fylkesmennenes miljøvernavdelinger
Direktorater representert i direktoratgruppen
Miljøverndepartementet, Olje og Energidepartementet, Landbruksdepartementet,
Nærings- og Fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet

Deres ref:

Vår ref: SAH

Dato: 22.12.2014

Høringsuttalelse – Regionale forvaltningsplaner og tiltaksprogram

1. Innledning og sammendrag

Det vises til utkastene til regionale planer for vannforvaltningen med tilhørende tiltaksprogram for landets 11 vannregioner. Høringsfristen er 31. desember 2014 for alle vannregioner, unntatt Sogn og Fjordane der fristen er utsatt til 31. mars 2015. I Agder vannregion arrangeres det i tillegg en andre høringsrunde mellom 23. januar og 6. mars 2015.¹

Norsk Industri ønsker å knytte noen overordnede kommentarer til forvaltningsplaner og tiltaksprogram. Konkrete problemstillinger knyttet til de individuelle forvaltningsplanene vil bli påpekt av Norsk Industris medlemmer i den grad de er berørt av planene og har nødvendige ressurser til å involvere seg i prosessen.

Hovedinntrykket av høringsdokumentene er at miljømål og tiltaksprogram gjennomgående er beheftet med store mangler som følge av manglende kost-/nyttevurderinger og et ufullstendig datagrunnlag. Dette gir grunn til bekymring for at planprosessen vil medføre ubegrunnede miljøkrav og mer krevende tiltaksplaner enn nødvendig for å oppfylle kravene i vanddirektivet. For å unngå slike unødvendige inngrep i industrien må miljømålet settes til dagens tilstand der det ikke foreligger tiltak med dokumentert positiv kost-/nytteverdi basert på en helhetlig kost-/nyttevurdering.

Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at denne uttalelsen er positivt avgrenset til forholdene som faktisk er adressert. Ettersom uttalelsen ikke er noen uttømmende oversikt over innvendinger mot høringsdokumentene, må den ikke oppfattes som en aksept av forhold som ikke er berørt. Det tas forbehold om å fremsette ytterligere innvendinger på senere stadier i prosessen.

2. Uten kost/nytte-vurderinger må miljømålet settes til dagens tilstand

Ifølge vanddirektivet skal det fastsettes miljømål og forslag til tiltak for samtlige av landets vannforekomster basert på helhetlige kost-/nyttevurderinger, der nytten av miljøforbedrende tiltak veies opp mot kostnadene ved tiltaket. Vurderingen forutsetter at man fremskaffer et faktisk grunnlagsmateriale som er tilstrekkelig til å vurdere kostnader

¹ I Agder vannregion er den første høringsrunden opplyst å være begrenset til perioden 1. juli 2014 til 18. november 2014 (20 uker). Den andre høringsrunden varer i 6 uker, men er kun forbeholdt høring av innspill til første høringsrunde. Dermed har Agder i realiteten begrenset høringsperioden for nye innspill til 20 uker. Dette er i strid med vannforskriften § 28, som fastsetter at høringsperioden skal være "minst 6 måneder". Norsk Industri legger derfor til grunn at høringsfristen også for Agders del er 31. desember 2014.

og nytteverdien ved de foreslåtte tiltakene. Det er ikke adgang til å foreslå tiltak som ikke har vært underlagt en helhetlig kost/nytte-vurdering.

Dersom det ikke finnes aktuelle tiltak med dokumentert positiv kost/nytte, må miljømålet settes til dagens tilstand. Dette innebærer at miljømålet for naturlige vannforekomster må settes til dagens tilstand etter reglene om mindre strenge miljømål i vannforskriften § 10, og/eller at fristen for å nå god økologisk tilstand (GØT) må utsettes til senere planperioder etter vannforskriften § 9. Kommende planperioder kan deretter brukes til å skaffe nødvendig kunnskapsgrunnlag for å revurdere miljømålene i senere perioder, samtidig som man hindrer at det blir fastsatt for strenge miljømål på nåværende stadium.

Høringsdokumentene er i strid med vannforskriften fordi de inneholder miljømål og tiltak uten at de samfunnsøkonomiske sidene ved tiltakene er vurdert.² Dette skyldes blant annet mangel på dokumentasjon av tiltakenes kostnader og nytteverdi, samt at grunnlagsmaterialet som finnes er beheftet med så stor usikkerhet at det ikke er forsvarlig å legge vekt på det.³

Norsk Industri vil i denne sammenhengen understreke det alvorlige ved å fastsette for strenge miljømål. Vannet har en stor samfunnsmessig verdi, blant annet som kraftkilde, transportvei, innsatsfaktor i produksjon og som resipient. Storparten av våre medlemmer er etablert ved kystvannforekomster, og en del har virksomhet basert på vannkraft i nærliggende vassdrag. Mange prosessbedrifter er dessuten avhengig av vann til prosess og kjøling. Innskipning av råvarer og utskipning av ferdigvarer over egne kaianlegg har lange tradisjoner. Dagens bruk av vannet bidrar til sysselsetting og verdiskaping både regionalt og nasjonalt. I vassdrag med kraftintensiv industri må man i tillegg se på verdien av forsyningssikkerhet og flomsikring, samt betydningen i et klimaperspektiv av å bevare grønn og regulerbar kraft. Hvis det fastsettes miljømål som forutsetter produksjonsbegrensende tiltak vil det dessuten svekke konkurranseevnen til kraftintensiv industri, ettersom mindre produksjon vil gi mindre tilgang på kraft og drive kraftprisene oppover.

Det følger av dette at tiltak som enten begrenser industriell virksomhet eller pålegger industrien ekstra byrder kan gjøre stor samfunnsmessig skade. Norsk Industri vil som et hovedsynspunkt sterkt understreke at det ikke må fastsettes noen begrensende tiltak uten at det baseres på en grundig og forsvarlig kost-/nyttevurdering. Vi viser i denne forbindelse også til Energi Norges høringsuttalelse i denne saken.

3. Særlig om utpeking av SMVF og fastsettelse av miljømål

Som nevnt i punkt 2 ovenfor har industribedriftene en betydelig samfunnsmessig betydning. Byrdefulle tiltak vil få store negative konsekvenser for de samfunnsnyttige formålene som våre medlemmer ivaretar. Norsk Industri mener derfor at alle vannforekomster som berøres av anlegg knyttet til industriell virksomhet, herunder vannkraftanlegg og kaianlegg, må utpekes som sterkt modifiserte vannforekomster (SMVF) etter vannforskriften § 5, med mindre vannforekomstene allerede har god økologisk tilstand.

Miljømål for SMVF skal fastsettes etter tiltaksmetoden, jf SMVF-veilederen. Det innebærer at det bare er adgang til å sette strengere miljømål enn dagens tilstand hvis det på grunnlag av dokumentasjon vurderes å foreligge konkrete tiltak med positiv kost-/nytteverdi. Dette må skje på grunnlag av en helhetlig kost-/nyttevurdering i tråd med gjeldende regelverk. Alle tiltak som ikke har positiv kost/nytte (både enkeltvis og samlet) skal avvises.

² Se for eksempel side 45 til side 50 i utkast til Regional plan for vannforvaltning i Vest-Viken 2016-2021.

³ Påliteligheten til 84% av materialet som foreligger for overflatevann er lav/middels, mens 9% av materialet er udefinert.

Dersom det ikke er gjennomført forsvarlige kost-/nyttevurderinger skal miljømålet for alle sterkt modifiserte vannforekomster settes til dagens tilstand.

4. Eksempler på foreslåtte tiltak som ikke kan danne grunnlag for miljømål fordi de mangler dokumentert positiv effekt

Høringsdokumentene inneholder flere tiltak uten dokumentert effekt. Dette gjelder spesielt sedimenttiltak, der det mangler en systematisk analyse av utførte forsøk som kan vise at tiltakene virker som forventet og vil bidra til å oppnå god økologisk tilstand i kombinasjon med god kjemisk tilstand. En rekke kystvannsforekomster oppviser robust økologisk tilstand i kombinasjon med redusert kjemisk tilstand for enkelte av de 45 angitte stoffene (Eivind Oug, 2013).⁴ Det kan godt skyldes uriktige vurderingskriterier for miljøgifter, eller at jakten på en art som er følsom for angjeldende miljøgifter fortsatt ikke har lyktes. Det foreligger ikke doserespons mellom miljøgifter og de indekser som pt er utviklet for bløtbunnsfauna.

I tillegg legger Norge opp til å innføre et ukjent antall vannregionspesifikke stoffer. Norsk Industri mener dette er uheldig av flere grunner. For det første er det ukjent hvor akseptgrensene skal gå. For disse stoffene finnes det svært tynt grunnlag for å fastlegge EQS-verdier (i vann, biota og sedimenter) som vil bli allment akseptert også i våre konkurrentland. EQS-verdier fremkommet under sterkt press med begrensede nasjonale ressurser og liten allmennkritisk gjennomgang vil kunne medføre mye uro. Videre er det grunn til å spørre hvor vannregionspesifikke disse stoffene strengt tatt er, da flere av stoffene representerer belastninger som også er kjent i EU for øvrig. Det er også tvilsomt om det er hensiktsmessig å benytte ressurser på å finne ut om Norge ønsker å innføre strengere krav enn de obligatoriske EU-kravene. Norge kan som kjent selv bestemme i hvilken grad vannregionspesifikke stoffer skal benyttes til å definere økologisk tilstand. Ettersom det er åpenbart at arbeidet i Norge allerede er langt mer omfattende enn ressursene tilsier, er dette noe av det arbeidet vi vil anbefale myndighetene å utelate i denne periode, eller i alle fall skjære helt ned til et minimum.

Hva gjelder allerede forurensede sedimenter vil vi peke på at disse som oftest reflekterer en tilstand som ligger mange år tilbake i tid, og gjerne med ukjente tilførsler. I andre tilfeller har utslippene skjedd over mange årtier i tråd med det til enhver tid gjeldende regelverket. I mange tilfeller er utslippene i dag helt ubetydelige sett i forhold til historiske tilførsler. I slike tilfeller vil utslippsreducerende tiltak overfor de bedrifter som måtte ligge ved resipienten i dag være meningsløse. Poenget er altså at sedimenthistorien alene ikke gir noen pålitelig pekepinn på hvor nivået for dagens – og fremtidens – miljømessig forsvarlige tilførsler skal ligge. Dette kan da heller ikke brukes som argument for å skyve opprydningskostnader over på dagens bedrifter i slike tilfeller.

5. Særlig om kystvann og forurenset sjøbunn

Det europeiske veiledningsmaterialet om kystvann er mindre klart enn for andre overflatevannstyper med hensyn til oppdeling, klassifisering, indikatorer etc, da Norge kom for sent inn i arbeidet med å utvikle kriterier. Norges særegne kystvannstyper (ferskvannspåvirkede og sterkt ferskvannspåvirkede fjorder) er tvilsomt kategorisert. En kan også merke seg at veiledningsmaterialet og beregningsmodellene for innblandingssoner er mer uklart for kystvann enn for andre vannforekomster. Norsk Industri frykter at disse uklarhetene vil gi en ulik praksis i de ulike vannregionene. Videre vil en strengere praksis i Norge enn ellers i Europa kunne gi norsk industri svekket konkurranseevne.

På vannkjemiområdet har det skjedd en betydelig utvikling i den senere tid. Dette innebærer at den faglige forståelse knyttet til partikkelkjemi er i endring også på europeisk nivå. For eksempel skal man for metaller ikke se på totalkonsentrasjoner av

⁴ NIVA-rapport: "Klassifisering av miljøtilstand i industrifjorder | M-75/2013".

metaller (vannprøver for metallforurensning skal filtreres). I stedet skal man se på biotilgjengelighet av en rekke miljøfarlige stoffer. Dette vil kunne forskyve EQS-verdiene i vann til høyere verdier, hvilket tilsier et redusert behov for avbøtende tiltak.

Som et ytterligere moment peker vi på at bedre toksisitetsdata for en rekke miljøfarlige stoffer trekker assessment-faktorene nedover, noe som også sannsynligvis gir høyere EQS-verdier. I Norge henviser man til dels til klassifikasjonsdokumenter som ikke bygger på oppdatert kunnskap.

Overvåkingsdata for forurenset sjøbunn har vist to ting: 1) Mudring og sedimenttildekking har ikke gitt påfallende gode varige effekter, og 2) De kjemiske forbedringene ved tynnsjikt-tildekking med aktivt kull har en høy økologisk pris fordi dette gir skader på bunn-faunaen. Som følge av dette, samt det faktum at forholdene på sjøbunnen uansett stadig forbedres gjennom naturlig sedimentasjon, mener Norsk Industri at det ikke er dokumentert en tilstrekkelig effekt ved å gjennomføre mudring og sedimenttildekking.

Det pågår en naturlig sedimentasjon og diffus spredning/fortynning av overflatelagene i forurensede sedimenter i de aller fleste sedimentforurensede områder. Denne prosessen gir en stadig forbedring av forholdene i vannforekomstene. Det foreligger så vidt vi vet ingen omfattende og helhetlig vurdering av om gjennomførte sedimenttiltak medfører noen vesentlig påskynding av den forbedring som uansett pågår. Inntil det kan påvises en positiv kost-/nytteverdi knyttet til slike tiltak må det etter Norsk Industris oppfatning sees bort fra slike ved fastsettelsen av miljømål og tiltaksprogram.

Der miljøfarlige stoffer vil spres fra områder med for høye verdier til områder som blir liggende under eventuelle nye EQS-verdier, vil det trolig heller ikke være grunn til å foreslå tiltak. Rett nok vil stoffene ha et større utbredelsesområde, men dersom de over tid ikke lenger tangerer en EQS-verdi vil dette tale for å sette miljømålet til dagens tilstand i våre kystvannforekomster.

Norsk Industri registrerer at det i forvaltningsplanene legges opp til å bruke Mattilsynets kostholdsråd for sjømat som begrunnelse for å foreslå tiltak knyttet til opprydning av sjøbunnen. Skulle utgangspunktet for opprydning være kostholdsråd, vil imidlertid oppgaven være astronomisk. Vi viser til at over 11 258 km² (11,2 prosent av alt kystvann) i dag er omfattet av ulike kostholdsråd med varierende presisjonsnivå og tilfeldige avgrensninger.⁵ I tillegg til dette gjelder ett kostholdsråd for 100 prosent av alt kystvann, da det omfatter all fiskelever fra stedegen fisk for alt norsk kystvann fra Svenskegrensen til Russergrensen. Å oppnå et miljømål om å fjerne grunnlaget for kostholdsråd må dermed anses som urealistisk basert på lokale tiltak. Vannforskriften gir heller ikke grunnlag for en slik generell tilnærming. Dersom det skal fastsettes miljømål som forutsetter tiltak knyttet til opprydning, må det i tilfelle gjøres konkret ut fra en kost/nytte-vurdering der også hensynet til industrien tas i betraktning, jf det som er sagt i punkt 2 og 3 ovenfor.

Norsk Industri ber myndighetene klargjøre sitt syn på forholdet mellom sedimentambisjoner (især de 17 prioriterte områdene) og fjerning av kostholdsråd.

6. Norsk Industri er kritisk til ubalansen i planprosessen

Ulike sektordirektorater har involvert seg i den regionale planprosessen, blant annet gjennom å utrede forslag til tiltak og premisser for fastsettelse av miljømål. Ved interessekonflikter må det forventes at dette blir gjort på en måte som fremmer sektorens egne interesser på bekostning av motstridende interesser. Dette skaper en skjevhet i styrkeforholdet mellom partene i planprosessen.

⁵ Vi viser for eksempel til advarselen mot å spise krabbe fra Grenlandsområdet selv om krabbekjøttet har konsentrasjoner under grenseverdien i størstedelen av fjordområdet. I andre områder presiserer man at advarselen bare gjelder brunmat fra krabbe.

Norsk Industris medlemmer har riktignok hatt adgang til å delta i referansegrupper og inngi høringsuttalelser. I virkeligheten har imidlertid den reelle muligheten til å delta i planarbeidet vært svært begrenset, da mange av våre medlemsbedrifter ikke har ressurser eller kompetanse til å delta i planarbeidet i regionen eller korrigere det materialet som er sendt på høring.

Miljødirektoratets premature pålegg av 8. april 2014 til 130 industribedrifter om å utarbeide overvåkingsplaner er et eksempel på hvordan miljømyndighetene ønsker å flytte oppgaver over på industrien. Et annet eksempel er at fokuset på miljøpåvirkningsfaktorer i stor grad har vært rettet mot industribedrifter, samtidig som mulige utfordringer knyttet til havnevirksomhet, omdirigerte vassdrag, kommunale utslipp, landbruksforurensninger og bybranner har blitt oversett. Vi viser til at datatettheten rundt industribedrifter er høyere enn rundt andre påvirkningsfaktorer. Dette til tross for manglende data (udefinert) om kjemisk tilstand i 97,4 prosent av alt overflatevann.

Problemstillingen med manglete representasjon for industrien har vært reist overfor Klima- og miljøverndepartementet (KLD0029, men har foreløpig ikke funnet sin løsning. Norsk Industri er meget kritisk til Miljødirektoratets fremgangsmåte og mener at departementet må sørge for at Miljødirektoratet samordner sine overvåkingspålegg med øvrige sektorer.

Inntil videre er det særlig viktig å påse at miljømål settes i tråd med vannforskriften fordi man derved kan redusere risikoen for at byrden med å nå miljømål i urimelig grad skyves over på industrien og andre sektorer uten egne regionale sektormyndigheter.

7. Statens rammer for arbeid med å oppfylle vannforskriften må økes

Bevilgningene til arbeidet med å gjennomføre planprosessen etter vannforskriften er per i dag på bare en mindre del av hva Stortinget forutsatte ved behandlingen av denne saken. Flere vannregionmyndigheter, sektordirektorater, forskningsinstitusjoner, miljøorganisasjoner, øvrige sektorinteressenter og industribedrifter har pekt på den grove underfinansieringen av planarbeidet. Underfinansieringen gjør at det ikke foreligger et tilstrekkelig grunnlag for å fastsette miljømål som går ut over industriell virksomhet, og at miljømålet derfor må settes til dagens tilstand.

For å avhjelpe de omfattende manglene, må innsatsen knyttet til overvåking og klassifisering av kjemisk og økologisk tilstand økes kraftig frem mot 2018, når arbeidet med plan for neste planperiode forventes å starte opp.

I vannforekomstene der industrien pålegges såkalt tiltaksbasert overvåking må det treffes forvaltningsmessige vedtak som sikrer at alle involverte sektorer pålegges å fremskaffe utfyllende belastningsdata og samordne eventuelle måleprogrammer, stasjonsplassering og data. Bare på et slik samlet grunnlag kan eventuelle tiltak vurderes med virkning for senere planperioder.


8. Avsluttende bemerkninger knyttet til ambisjonsnivå

Norsk Industri mener det er viktig å finne et hensiktsmessig ambisjonsnivå hva gjelder utformingen av forvaltningsplaner og tiltaksprogram.

I dette ligger det ikke bare at man må sikre at det ikke fastsettes miljømål som forutsetter større inngrep overfor industrien, enn det som er nødvendig. Det gjelder også å finne et detaljnivå for forvaltningsplanene som ikke er slik at "*skjønnsrommet*" for sektormyndighetene i påfølgende sektorvedtak blir vesentlig redusert", jf KLDs presiseringer i brev av 17. november 2014. Som det fremgår av nevnte brev skal ikke planene være "*vedtak i seg selv*", men "*kortfattede oversiktsdokumenter på regionalt nivå*".

Det å finne et hensiktsmessig ambisjonsnivå er også viktig fordi planene skal følges opp av ESA gjennom rapportering i mars 2016 og i 2018. Berørte myndigheter må derfor arbeide for å sikre at Norge rapporterer miljømål til ESA som er avveid i et bredt samfunnsperspektiv, og ikke på en slik udokumentert måte som i de foreliggende planutkastene. I motsatt fall vil Norge kunne bli ansett for ikke å oppfylle vanndirektivets krav.

Med vennlig hilsen
Norsk Industri



Trygve Østmo
Direktør