

Vannområde Leira-Nitelva – Høringsnotat i forbindelse med høring av regional plan for vannforvaltning 2016-2021

Vannregionmyndigheten og fylkeskommunene i regionen har utarbeidet en regional forvaltningsplan for Vannregion Glomma 2016-2021. Planen består av fire deler:

1. Regional plan
2. Regionalt tiltaksprogram
3. Handlingsprogram
4. Regionalt overvåkingsprogram

Dokumentene 1) Regional plan og 2) Regionalt tiltaksprogram er på høring høsten 2014, med høringsfrist 31.12.2014. For en oversikt over innholdet i dokumentene, henvises til vedlegg 1. Dokumentene 3) og 4) er fortsatt under arbeid hos vannregionmyndigheten, og vil bli publisert på vannportalen når de er klare (i løpet av høsten 2014).

Den regionale vannforvaltningsplanen skal være et sentralt verktøy for helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet og vannressursene våre. Den er ment å synliggjøre et mulighetsrom for de ulike samfunnsområdene, og samtidig bidra med prinsipper og prosesser som kan avveie og avklare viktige målkonflikter.

Tiltaksprogrammet er basert på lokale tiltaksanalyser utarbeidet i vannområdene, og har som mål at å bidra til at overflate-, grunn- og kystvann når god økologisk og god kjemisk tilstand innen 2021. For vannområde Leira-Nitelva sin del, har 25 av 66 vannforekomster fått utsatt frist for måloppnåelse frem til 2027 fordi kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt og fordi det foreløpig ikke er avklart hvordan god økologisk tilstand skal fastsettes i leirpåvirkede vannforekomster. Tiltaksprogrammet er ment å gi en overordnet prioritering som kan danne grunnlag for mer detaljert planlegging fra de enkelte tiltaksansvarlige. Tiltakene skal være operative innen tre år etter at tiltaksprogrammet er vedtatt.

Miljømålene for vannforekomstene skal legges til grunn i kommunal, fylkeskommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen, jmf. vannforskriften § 29. Den regionale planen vil gi føringer til kommunene i regionen, og skal bidra til å samordne og gi retningslinjer for arealbruken på tvers av kommune- og fylkesgrensene. Dersom vedtatte retningslinjer fravikes, gir dette grunnlag for å fremme innsigelse etter plan- og bygningsloven.

Dette notatet er ment som et grunnlagsdokument ved utforming av høringsuttalelser for hver av de 12 kommunene i vannområde Leira-Nitelva når høringsdokumentene skal opp til politisk behandling. Notatet baserer seg på vurderinger gjort i *Lokal tiltaksanalyse for Leira-Nitelva* og vannområdets innspill til midtveishøringen, diskusjoner i vannområdets faggrupper for landbruk, økologi og kommunalteknikk, prosjektgruppe og styringsgruppe. Vannområde Leira-Nitelva sin styringsgruppe har gitt sin tilslutning til notatet.

Innspill til høringsuttalelse

Vannregionmyndigheten har ved oversendelse av høringsutkastene bedt spesielt om tilbakemelding på fem konkrete spørsmål. Vannområdets kommentarer til disse spørsmålene følger under. Helt til sist i dokumentet er det satt opp en liste over andre forhold Vannområdet vurderer som hensiktsmessig å kommentere i forbindelse med høringen.

1. Er forslaget til forvaltningsplan og tiltaksprogram tydelig på hva som er hovedutfordringer for vannregionen fremover?

På bakgrunn av kartlagte påvirkninger på vannforekomstene, pekes det i vannforvaltningsplanen på tre hovedutfordringer;

- Tilførsel av næringsstoffer (eutrofiering), hovedsakelig forårsaket av avløp og/eller avrenning fra landbruk
- Befolkningsøkning og utbygging tilknyttet byer og større tettsteder, som gir press på infrastruktur, økt belastning på avløpsnett og fare for forurensning
- Negativ påvirkning på økosystemet i forbindelse med vannkraftutbygging og oppdemming av vannforekomster

Med tilhørende tre hovedsatsningsområder:

- Forurensning fra næringsalter
- Forurensning fra miljøgifter (i hovedsak diffus avrenning (veivann, overvann o.l.)
- Fysiske endringer (vannkraft, bekkelukkinger o.l.)

I tillegg bemerkes det i vannforvaltningsplanen at samtlige av de 12 vannområdene i vannregion Glomma har angitt klimaendringer som en hovedutfordring i et langsiktig perspektiv.

Vannområdet vil anbefale at det i vannforvaltningsplanen, i tillegg til å pekes på hovedutfordringer med hensyn til påvirkning, også tydeliggjøres hva som er hovedutfordringene med tanke på arbeidet for å bedre tilstanden i vannforekomstene. Slik vannområde Leira-Nitelva ser det, er det to hovedutfordringer på dette området:

- Tilgang på ressurser, både med hensyn til finansiering av arbeidet som må gjøres for å tilfredsstille kravene og med hensyn til tilgang på kompetent personell
- Manglende klassegrenser og miljømål for visse typer vannforekomster, og mangel på nødvendige standarder for overvåking

Det er vårt inntrykk at det er store utfordringer med hensyn til finansiering av vannrammedirektivarbeidet i alle sektorer og nivåer, og både med hensyn til planarbeid og koordinering, forskning og faglig veiledning, tiltaksgjennomføring og oppfølging/kontroll av forurensere. For kommunalteknisk sektor, er det i tillegg store utfordringer med hensyn til rekruttering av kvalifisert personell og entreprenører for å få gjennomført tiltak. Behovet for klassegrenser er nærmere beskrevet under punkt 4.

2. Er miljømålene tydelige, spesielt med fokus på unntak og utsettelse?

Det er særdeles viktig at arbeidet med å få fastsatt miljømål for leirpåvirkede vannforekomster (fosfornivåer og økologiske indikatorarter), miljømål for grytehullsjøer og miljømål i sediment og biota for miljøgifter prioriteres.

Det må også fastsettes miljømål for SMVF-er. Vannområdet ønsker mer fokus på drikkevannsuttak med tilhørende minstevannføring.

3. Gir forslaget til forvaltningsplan og tiltaksprogram et godt grunnlag for å foreta prioriteringer og avveininger for sektormyndigheter og kommuner?

I regional vannforvaltningsplans *kapittel 5 – prioriteringer i planarbeidet*, har vannregionmyndigheten beskrevet hvilke nasjonale mål og føringer, regionale mål og strategier samt lokale samfunnsmessige behov som legger føringer for prioritering av tiltak. Prioritering av tiltak skal gjøres basert på kostnad-effektvurderinger, vurderinger knyttet til brukermål og fordeling av tiltak mellom flere sektorer for å kunne oppnå realistisk miljøforbedring i vannforekomstene. I utgangspunktet skal alle tiltak i tiltaksprogrammet gjennomføres, men der det er mulig å gjøre valg anbefaler vannregionmyndigheten at følgende prinsipper legges til grunn:

- kostnadseffektivitet - prioritere kosteffektive tiltak
- prioritere tiltak med lavt konfliktpotensial over tiltak med høyt konfliktpotensial
- prioritere tiltak med høye kostnader foran tiltak som er i konflikt med viktige nasjonale mål for eksempel knyttet til matproduksjon og energiproduksjon (forutsetter at midler til tiltak prioriteres fra nasjonale myndigheter og andre med ansvar for tiltaksgjennomføring)

Vannområde Leira-Nitelva vil generelt påpeke at det er behov for en klargjøring av hva som skal forstås med «prioritering»; gis sektormyndighetene anledning til å «nedprioritere», eller er det også muligheter for å «bortprioritere» når eksempelvis samfunnsmessige hensyn taler for dette? Dersom et tiltak nedprioriteres, vil man etter vår forståelse utsette gjennomføring av det aktuelle tiltaket. Et «nedprioritert» tiltak skal like fullt være operativt innen 3 år etter at tiltaksprogrammet er vedtatt. Dersom et tiltak «bortprioriteres», skal det ikke gjennomføres og det vil trolig være nødvendig å finne frem til alternative tiltak. Behovet for en klargjøring av hvordan «prioritering» skal forstås er spesielt stor innen landbrukssektoren, hvor det er flere tiltak som i større eller mindre grad er i konflikt med hensyn til matproduksjon. Ved nedprioritering av visse tiltak grunnet hensynet til matvaresikkerhet, er det viktig å være tydelig på hvorvidt tiltaket legges på vent, eller om tiltaket ikke skal gjennomføres i det hele tatt.

Kommunalt avløp – vannregionens prioriteringer

Vannregionen forutsetter at kommunene prioriterer arbeidet med å få gjennomført forbedringer, utbygginger, pålegg osv. i de områdene som er mest utsatt i forhold til dagens tilstand, men også med tanke på klimaendringer og befolkningsøkning i tiden fremover. Vannregionmyndigheten anbefaler at det, for tiltak som vil føre til urimelig høye avløpsgebyrer, diskuteres på et overordnet nivå om det kan være hensiktsmessig at staten bidrar økonomisk.

Vannområde Leira-Nitelva støtter vannregionmyndighetens anbefaling, og mener det er svært viktig at forslaget blir fulgt opp med konkret handling. Vannforskriftens strenge tidsfrister innebærer at

kommunene må forsere utbedringstakten på avløpsområdet utover det man ellers ville gjort. I tillegg er det for enkelte kommuner nødvendig å stenge eksisterende anlegg og legge ned overføringsledninger til andre renseanlegg for å få flyttet utløpet til en annen resipient. Dersom alt arbeidet skal finansieres som selvkost, vil det kommunale avgiftsnivået i enkelte kommuner måtte bli svært høyt med mindre staten går inn og delfinansierer tiltakene.

Spredd avløp

Innen opprydding i spredt avløp, anbefaler vannregionmyndigheten å prioritere de enkeltanleggene som har størst negativ påvirkning på vannforekomster. I vannområde Leira-Nitelva, er det flere kommuner som har gode erfaringer med områdevis opprydding. Områdene som har størst negativ påvirkning på vannforekomster i risiko prioriteres.

Kommunene ser at det i noen enkeltsaker er en målkonflikt mellom behovet for å redusere forurensningen og sosiale hensyn. Det er behov for en støtteordning, f.eks. gjennom Husbanken, for eiendomsbesittere med dårlige økonomiske forutsetninger.

By-problematikk og overvannshåndtering

Vannområde Leira-Nitelva vil fremheve de utfordringer som følger av sterkt befolkningsvekst kombinert med mer intensive nedbørsepisoder. Det er et sterkt press på vassdragsnære områder og infiltrasjonsarealer. Det er viktig å prioritere ivaretagelse av infiltrasjonsarealer og vassdragsnære områder, spesielt med tanke på kommende klimaendringene vil det bli enda viktigere.

Landbruk – vannregionens prioriteringer

Føringen om at større tiltak som er dyre, men med stor effekt bør prioriteres ved tildeling av SMIL-midler og RMP-midler (s. 50 tiltaksprogrammet), er vanskelig å gjennomføre med dagens økonomi, da enkelte tiltak er så dyre at det ikke blir midler igjen til å støtte andre tiltak.

Som beskrevet over, er det også behov for klarere føringer for hvordan hensynet til matvaresikkerhet skal vurderes opp mot hensynet til forurensningssituasjonen.

Biologiske påvirkninger – vannregionens prioriteringer

Det er viktig å få en god avklaring på hva som skal betraktes som naturlige og hva som er introduserte bestander av ørekyt, for å kunne vurdere rett miljøtilstand.

4. Er forslaget til forvaltningsplan og tiltaksprogram tydelig med hensyn på hvordan dokumentene vil bli brukt videre i forvaltningen av vann og vannmiljø?

Det er uklart hvilke «retningslinjer» som skal kunne danne grunnlag for innsigelse.

I planen står det at *tiltakene* som er beskrevet i tiltaksprogrammet skal være *operative* innen tre år etter at tiltaksprogrammet er vedtatt. Det er behov for en presisering av:

- hva som omfattes av «tiltakene»
- hvordan «operative» skal tolkes
- hvordan fristen på tre år skal forstås i lys av sektormyndighetenes mulighet til å prioritere
- hvordan sektormyndighetene skal forholde seg til nevnte treårs-frist i forvaltningen av vannforekomster med utsatt frist for måloppnåelse. I vannområde Leira-Nitelva er det flere vannforekomster som har fått utsatt frist til 2027, da det per i dag ikke foreligger miljømål for vannforekomstene. Uten et fastsatt miljømål er det heller ikke mulig å beregne avlastningsbehov. Det kan i noen tilfeller være hensiktsmessig å avvente igangsetting av enkelte tiltak inntil avlastningsbehovet er fastslått.

I forvaltningsplanens kapittel 6. Behov for nye virkemidler, gis det en oversikt over virkemidler vannregionen mener bør innføres for å nå miljømålene i de mest utsatte vannforekomstene. Oversikten er ment å være en hjelp for de ulike sektormyndighetene i deres arbeid for å oppfylle forventningene i vannforskriften. Det er behov for en tydeliggjøring av:

- konsekvensen av å innføre/ikke innføre virkemidlene som foreslås i forvaltningsplanens kapittel 6
- hvilken sektormyndighet som har ansvar for å følge opp de ulike forslagene, og en vurdering av hvordan man best kan få en samordning av innsatsen og virkemiddelbruken.

Vannområdet etterlyser et høyere ambisjonsnivå i vannforvaltningsplanen, med tanke på å få på plass en metodikk for klassifisering av vannforekomster og nødvendige standarder for overvåkning. Mangelen på godkjente klassegrenser og overvåkingsstandarder gjør at det ikke er mulig å fastslå avlastningsbehovet til den enkelte vannforekomst. Dermed er det heller ikke mulig å beregne hvilket tiltaksomfang som er nødvendig for å nå miljømålene. Kjennskap til avlastningsbehov og nødvendig tiltaksomfang er en forutsetning for å vurdere målkonflikter og gjennomføre kost-nytte-analyser.

5. Er koblingen mellom miljømål og øvrige samfunns mål godt ivaretatt og synliggjort i forslaget til forvaltningsplan og tiltaksprogram?

Vannområdet Leira-Nitelva savner en tydeliggjøring av hvordan de ulike miljø- og samfunnsmålene skal vektas ved målkonflikt. Dette gjelder spesielt hensynet til matvaresikkerhet. Dersom planen skal bli et nyttig verktøy for kommunenes oppfølging av landbruket, må det avklares hvordan og av hvem målkonflikter mellom forurensningshensyn og matproduksjon skal håndteres. Det er også viktig å se på om det finnes alternative løsninger, som eksempelvis oppdyrking av nye arealer, som kan kompensere for redusert produksjonsareal langs vassdrag.

Vannområdet ser frem til å få avklart nasjonale klassegrenser for brukermål, som vanning av ulike jordbruksvekster, bading og drikkevann. Innføring av brukermål som del av vannforskriftsarbeidet vil kunne løfte frem tiltak med gode synergieffekter, som under dagens forhold ikke prioriteres så høyt som de kanskje burde.

Øvrige innspill til høringsutkastet:

Kommentarer til tiltaksprogrammets kapittel 6. Behov for nye virkemidler.

Det påpekes det fra vannregionmyndighetens side at det trengs nye eller forbedrede virkemidler på de fleste områder om vi skal nå miljømålene, og i dette kapitlet presenteres de virkemidlene vannregionmyndigheten mener kan være nødvendig for å nå målene i de mest utsatte vannforekomstene. For enkelte samfunnssektorer pekes det også på behovet for å ta i bruk gjeldende juridiske virkemidler på nye områder.

Kommentarer fra vannområdet

- Så vidt Vannområde Leira-Nitelva kjenner til, er det ikke gjort noen form for utredning av konsekvenser av det foreslåtte juridiske virkemiddelet i tabell 6.1 «*Forurensende avrenning fra jordbruksdrift bør omfattes av forurensningsloven § 8*». Vannområdet er overrasket over at dette forslaget er kommet med som en anbefaling i tiltaksprogrammet uten referanse til en eventuell forutgående faglig vurdering og uten en grundig diskusjon av hvilke konsekvenser dette vil kunne ha for landbrukssektoren.
- I regionen har det også vært utstrakt bakkeplanering i tiårene etter krigen som ledd i den offisielle landbrukspolitikken, med tilsvarende omfattende, gamle dreneringer/hydratekniske anlegg som er svært kostnadskrevenne å utbedre. Problemet forsterkes av at dette ikke er dimensjonert for økt nedbørintensitet. Den kostnaden synes urimelig å belaste den enkelte bonde med i dag. I tillegg er volumene på dagens tilskuddsmidler for små til å kompensere for nødvendige tiltak.
- Det er uklart hva som menes med å foreslå «etablering av vegetasjonssoner og bredde på kantsonen» som et nytt juridisk virkemiddel innen landbrukssektoren (tabell 6.1). Vannområdet ønsker å fremheve behovet for:
 - Å få på plass mer entydige mål, krav og veiledning knyttet til etablering, bevaring og regulering av naturlig kantvegetasjon langs vann og vassdrag, spesielt med tanke på begrepene «kantsone» og vegetasjonssone», og hvorvidt og hvordan kantsonen skal skjøttes. En slik avklaring vil være nyttig ikke bare for landbruket, men også for andre sektorer
 - Økt lokal kompetanse og bedre økonomiske virkemidlene for å sikre skjøtsel av naturlig kantvegetasjon med tanke på å hindre utrasing og utglidning til bekke- og elveløp.
- Behovet for økt administrativ kapasitet må tydeliggjøres. For å nyansere vannområdets påstand om at ressursmangel i vannforvaltningen er en hovedutfordring for vannregionen fremover, vil vi fra landbrukssiden fremheve at det er et stort og økende behov for veiledning fra NVE i forurensningssaker som omhandler erosjon.
- Det savnes generelt en prioritering av de foreslåtte juridiske, administrative og økonomiske virkemidlene.
- Med økt/intensivert nedbør blir fordrøynings-tiltak stadig viktigere, det ville være hensiktsmessig å endre dagens ordning med dreneringstilskudd til også å omfatte fordrøynings- og rens tiltak