

Til landets 11 vannregionmyndigheter,
med kopi til bl.a. direktoratsgruppen
(jf. adresseliste)

Vår ref.: 509.212/SLH/TH/2011/65
Hamar, 01.06.2011

Høringsuttalelse til planprogrammer fra landets 11 vannregionmyndigheter

Norsk Vann mener vannregionmyndighetene har gjort et godt stykke arbeid med å utarbeide planprogrammer, sett på bakgrunn av at myndighetsansvaret ble overført først 1. januar 2010. Vi mener likevel at det er endel forbedringspunkter for planprogrammene.

Vi ber vannregionmyndighetene arbeide for:

- en klargjøring av hva som menes med økonomiske analyser og vannprising
- en avklart holdning til spørsmålet om konsekvensutredninger
- revisjon av fremdriftsplaner og en forlengelse av enkelte tidsfrister
- at planarbeidet og arbeidet med virkemiddelbruk leder til at de mest kostnadseffektive tiltakene på tvers av sektorer blir prioritert og gjennomført
- at forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer tydeliggjør tiltak som følger av lokale miljømål
- en tydelig avgrensning av kommunenes rolle og avklaringer om hvordan kommunene skal kunne innfri denne rollen
- et økt fokus på at arbeidet vil få store økonomiske konsekvenser for kommunene og vann- og avløpsvirksomhetene, og at det må avklares hvordan dette skal finansieres
- at vann- og avløpsvirksomheter som er organisert som AS, IKS, KF eller andelslag/samvirker, ivaretas på samme vis som kommunale vann- og avløpsvirksomheter
- at huseiere i spredt bebyggelse trekkes med i prosessen

Vi vil også anbefale at det etterstrebes å få til:

- en mer ensartet struktur og innhold i planprogrammene
- en mer ens beskrivelse av organiseringen av arbeidet innen hver vannregion
- en mer standardisert beskrivelse av sektormyndighetenes rolle og ansvar

Vi ber direktoratsgruppen være oppmerksom på at mange av de utfordringene man står overfor regionalt og lokalt, både i arbeidet med planprogrammene og de etterfølgende planfasene, kan avhjelpes ved at sentrale myndigheter sørger for nødvendige regelverkstolkninger, veiledningsmateriell og hjelpemidler. Forutsetningen er at avklaringer, veiledninger og verktøy kommer i rett tid.

En annen viktig premiss for arbeidet i vannregionene og vannområdene, er at det kommer nødvendige avklaringer om utgifter og finansiering. Norsk Vann har påbegynt en utredning av vannforskriftens økonomiske konsekvenser for kommunene og avløpsanleggene, og vil høsten 2011 legge frem nærmere forventninger om statlige midler og incentiver til gjennomføring av arbeidet. Det må også sørges for egnet virkemiddelbruk overfor ulike påvirkere, for å sikre at det blir de mest kostnadseffektive tiltakene som gjennomføres for å nå miljømålene for den enkelte vannforekomst.

Innledning

Vi viser til forslag til planprogrammer som er sendt ut på høring av de 11 vannregionmyndighetene i Norge. Planprogrammene beskriver arbeidet og prosessen frem mot godkjente forvaltningsplaner for vannregionene i 2015. Forslagene til planprogrammer skal bidra til å sikre medvirkning, gode prosesser og synliggjøre oppgavene frem mot 2015.

Norsk Vann*) vil med dette avgi en generell høringsuttalelse til planprogrammene for samtlige 11 vannregioner, med vann- og avløpssektorens (VA-sektorens) interesser som utgangspunkt. Høringsfristene fra de ulike vannregionmyndighetene spenner fra 31. mai 2011 (Vest-Viken) til 15. august 2011. Norsk Vann har fått tillatelse fra vannregionmyndigheten i Vest-Viken v/Hilde Reine til å overskride deres frist med 1 uke, dvs. innen 7. juni 2011.

Vi ønsker med denne høringsuttalelsen også å gjøre nasjonale myndigheter v/direktoratsgruppen for gjennomføring av vanddirektivet i Norge (heretter kalt direktoratsgruppen), oppmerksom på våre forventninger og anbefalinger til videre innsats på nasjonalt nivå.

Høringsuttalelsen tar sikte på å formidle inntrykk vi sitter med etter en gjennomgang av hovedtrekkene i planprogrammene. Vi må ta forbehold om at vi ikke har kunnet gå i detaljer på samtlige 11 planprogrammer. Våre innspill vil være av overordnet karakter.

Vannregionmyndighetene har spesielt bedt om innspill til:

- 1) Er det tydelig hvordan arbeidet med vannforvaltningen skal gjennomføres?
- 2) Dekker planprogrammet de tema som bør behandles i forvaltningsplanen?
- 3) Er det tydelig hvordan man kan delta i arbeidet og hvordan man kan finne informasjon?
- 4) Er det andre metoder for involvering/medvirkning som kan benyttes?
- 5) Er høringspartenes interesser og behov tilstrekkelig representert og ivaretatt i arbeidet?

Vi har ikke konsekvent holdt oss til disse spørsmålsstillingene, men i stedet gitt kommentarer på områder vi mener er sentrale for både vannregionmyndighetene og direktoratsgruppen å fokusere på i det videre arbeidet. Vi håper at summen av våre kommentarer gir svar på alle de fem spørsmålene over.

Generelt

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 mener vannregionmyndighetene har gjort et godt stykke arbeid med å utarbeide planprogrammer, og at alle planprogrammene er lettleste og oversiktlige. Vi er klar over at enkelte vannregionmyndigheter har hatt knapp tid til rådighet, bl.a. fordi det har tatt tid å bygge opp nye vannregionmyndigheter etter at myndighetsansvaret ble overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen fra 1. januar 2010.

Vi mener likevel at det er flere sentrale forbedringspunkter for planprogrammene. Samtidig ser vi at det er en krevende jobb som skal gjøres etter vannforskriften, og at det per i dag ikke foreligger tilstrekkelige avklaringer verken på nasjonalt eller europeisk nivå på alle punkter.

Vi vil i det etterfølgende gå nærmere inn på sentrale områder det bør være fokus på ved ferdigstilling av planprogrammene og i det videre arbeidet, sett fra Norsk Vanns ståsted.

Behov for mer ensartet struktur og innhold i planprogrammene

Vannforskriften skal bidra til en mer enhetlig forvaltning av vannressursene i Norge. Norsk Vann mener det hadde vært en fordel om de 11 planprogrammene hadde vært mer enhetlige både når det gjelder struktur og innhold. Det ville vært effektiviserende og klargjørende både for vannregionmyndighetene og for høringsinstansene dersom man i større grad hadde basert seg på en felles mal. Det varierer nå unødige mye fra vannregion til vannregion både hva som er innholdet, i hvilken rekkefølge innholdet kommer, hvilke temaer som konkret berøres, hvordan temaene beskrives mv.

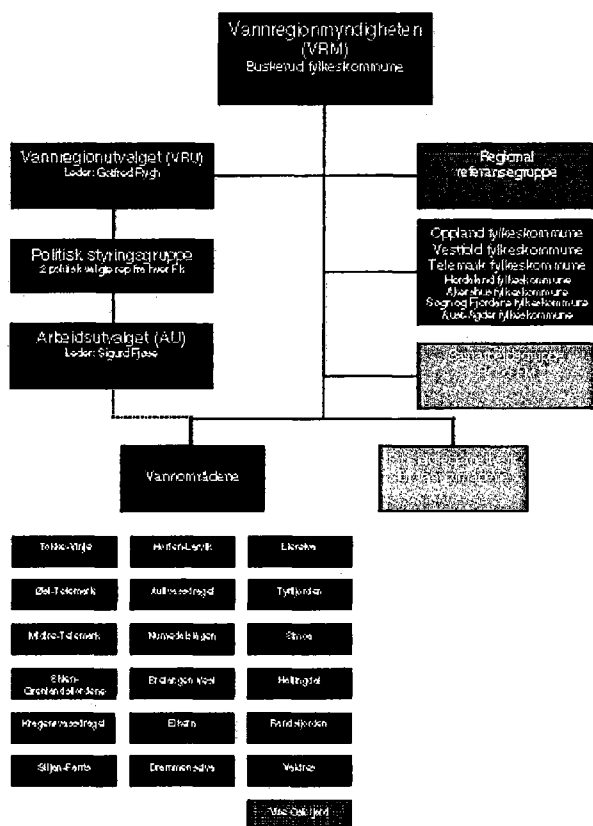
Eksempelvis har noen planprogrammer en definisjonsliste, mens andre bare beskriver noen begreper i teksten. Blant de planprogrammer som har definisjonsliste, varierer det hvilke begreper som er tatt med - og det varierer også hva slags definisjon som er gitt av ett og samme begrep. Eksempelvis er "klassifisering" definert på følgende ulike vis:

- Glomma, Vest-Viken, Trøndelag:
"Fastsette dagens miljøtilstand for en vannforekomst basert på representativ overvåking av det mest sensitive kvalitetselementet for en identifisert påvirkning. Tilstandsklassen relateres til naturtilstanden for den aktuelle vanntypen."
- Nordland:
"Gjøres på basis av de endringer som menneskelig virksomhet forårsaker ved å sammenlikne vannstatus med tilsvarende vannforekomster som er uberørt og i naturlig tilstand. Overflatevann klassifiseres ut fra økologisk og kjemisk tilstand i fem klasser. Grunnvann klassifiseres ut fra kjemisk og kvantitativ tilstand i to klasser."
- Finnmark:
"Gjøres på basis av de endringer som menneskelig virksomhet forårsaker ved å sammenlikne vanntilstand med tilsvarende vannforekomster som er uberørt og i naturlig tilstand. Overflatevann klassifiseres ut fra økologisk og kjemisk tilstand i fem klasser."
- Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Troms:
Ingen definisjon av klassifisering.

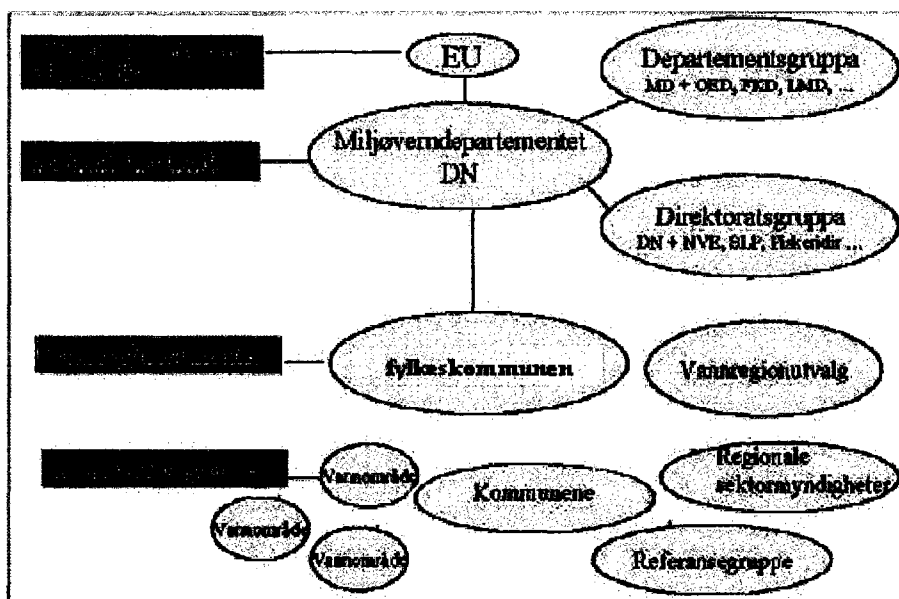
Et annet eksempel kan være hva de ulike planprogrammene har omtalt under viktige kapitler som "Temaer i planarbeidet" og "Medvirkning og informasjon". Begge deler burde vært ganske likt beskrevet for alle vannregioner, men det er stor variasjon i hva som belyses, hvor omfattende det er belyst etc. Lengden på kapitler om temaer i planarbeidet varierer eksempelvis fra 0,5 til 5 sider.

Behov for mer ens beskrivelse av organiseringen av arbeidet innen hver vannregion

Et annet harmoniserende grep som med fordel kunne og burde vært tatt, er å bruke noenlunde like modeller for organisering av arbeidet innen vannregionene. Det er selvsagt behov for noe lokale tilpasninger i organiseringen, bl.a. fordi det er stor forskjell på størrelsen på vannregionene, men det er et tankekors at de 11 planprogrammene har resultert i 11 forskjellige organisatoriske flytskjemaer. Vi har sakset inn et par av variantene her for å illustrere poenget, og understreker at dette er bare 2 av 11 ulike modeller:



Figur 4. Organisering av vannregion Vest-Viken



Figur 11. Organiseringen av arbeidet etter vannforskriften i Troms.

Behov for mer standardisert beskrivelse av sektormyndighetenes rolle og ansvar

Enkelte av planprogrammene har oversikt over ulike sektormyndigheter og deres rolle og ansvar i arbeidet etter vannforskriften, mens andre ikke har det. Blant de som har det, kan beskrivelsen av de ulike aktørene sprike ganske betydelig, jf. et par eksempler om Mattilsynet:

Vest-Viken:

*"-delta i det regionale arbeidet i vannregionen og lokalt i vannområdene
-fremskaffe oversikt over vannforekomster med uttak av mer enn 10 m³ vann per dag i gjennomsnitt eller forsyner flere enn 50 personer
-bidra til årlige handlingsprogram for oppfølging av forvaltningsplanen
-oppfølging av vedtatt forvaltningsplan og gjennomføring av tiltak innenfor eget ansvars- og virkeområde
-påse at prøvetaking av drikkevannskilder gjennomføres i samsvar med krav i drikkevannsforskriften
-følge opp kvalitet og uttak av drikkevann
-påse at drikkevannskilder gis nødvendig beskyttelse
-bidra til tiltak for å begrense smitefare fra krepsepest
-bidra til å hindre innførsel og spredning av fremmede arter som kan gi sykdom
-bekjempe fremmede arter som kan gi sykdom og som har store skadevirkninger på vassdragsmiljøet
-gi kostholdsrad, for eksempel vedrørende blåskjell og fisk
-øke fokus på bruk av plantevernmidler og gjødsel nær vassdrag
-øke fokus på lokalisering av oppdrettsanlegg og villfisk
-rapportere og gjøre data tilgjengelig for andre myndigheter"*

Agder:

"Drikkevann"

Behov for en avklart holdning til spørsmålet om konsekvensutredninger

Et annet forhold som med fordel kunne vært bedre avklart og harmonisert mellom vannregionmyndighetene, gjelder spørsmålet om forvaltningsplanen utløser krav om konsekvensutredning etter pbl § 4-2. Drøyt halvparten av planprogrammene berører ikke temaet, og det er gitt uttrykk for litt ulike tolkninger i de planprogrammene som berører temaet:

Glomma:

"Det er på nåværende tidspunkt usikkert om denne forvaltningsplanen vil utløse krav om konsekvensutredning, men det er aktuelt å knytte retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging etter planen. "

Rogaland:

"Det må utarbeides en konsekvensutredning for planen hvis forvaltningsplanen gir retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging (pbl § 4-2). KU og planforslag skal i så fall utgjøre et samlet dokument. På nåværende tidspunkt er det vanskelig å konkludere om forvaltningsplanen vil legge retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging, men det er sannsynlig. ... En konsekvensutredning av en overordnet regional plan som denne, skal gjennomføres på et overordnet, strategisk nivå. ..."

Trøndelag (Vest-Viken og Hordaland har formuleringer som ligner dette):

"På nåværende tidspunkt tror vannregionmyndigheten ikke at arbeidet med forvaltningsplan for vannregionen vil utløse krav om konsekvensutredning. Men det kan undervegs i arbeidet bli gjort framlegg om tiltak som vil utløse krav om konsekvensutredning."

Nordland:

"Planmyndigheten (VRM) har vurdert at planen ikke utløser krav til KU."

Finnmark:

"Kravet om konsekvensutredning gjelder for regionale planer som fastsetter retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging. Forvaltningsplaner som ikke gir rammer eller retningslinjer for utbygging omfattes bare av planlovens krav til planbeskrivelse."

Behov for klargjøring av hva som menes med økonomiske analyser og vannprising

Begrepene "økonomisk analyse" og "vannprising" i vanddirektivet (og vannforskriften) er gjenstand for drøftinger og tolkninger i de fleste europeiske land, også Norge, jf. vannforskriften vedlegg III:

"Den økonomiske analysen skal inneholde tilstrekkelig detaljerte opplysninger (idet det tas hensyn til kostnadene forbundet med innsamling av relevante data) til at det kan foretas:

a) relevante beregninger som er nødvendige for å ta hensyn til prinsippet om kostnadsdekning for vanntjenester, idet det tas hensyn til langsiktige prognoser for tilbud og etterspørsel etter vann i vannregionen og, om nødvendig

*-overslag over mengde, pris og kostnader forbundet med vanntjenester, og
-overslag over relevante investeringer, herunder prognoser over slike investeringer,*

b) vurdering av den mest kostnadseffektive kombinasjonen av tiltak med hensyn til vannbruk som skal inngå i tiltaksprogrammet på grunnlag av overslag over potensielle kostnader ved slike tiltak."

Norsk Vann er kjent med at det foreligger en rapport fra mars 2011 om "Vannprising og miljømålene etter EUs vanddirektiv: Anbefalinger om bruk av økonomiske virkemidler i norsk vannforvaltning", som Sweco og NIVA har utført på oppdrag for Klif. Vi antar på denne bakgrunn at direktoratsgruppen har temaet til nærmere behandling, og ser frem til en nærmere diskusjon om både begreper og virkemiddelbruk.

Forslag til planprogrammer bærer preg av at vi i Norge ikke har konkludert med hvordan vi skal forholde oss til vanddirektivets krav om økonomiske analyser og vannprising. Noen planprogrammer har ikke berørt temaene overhodet, mens andre har noe ulike tolkninger av hva det innebærer. Vi gjengir her noen eksempler, som illustrerer at det er behov for en nasjonal avklaring så snart som mulig. Vi stiller også et spørsmålstegn ved Glomma og Vest-Viken sine forutsetninger om at "vanntjenester" er avgrenset til vann- og avløpstjenester.

Glomma:

"Vurdering og sammenstilling av analyser for kostnadsdekning for vanntjenester² skal tilrettelegges på nasjonalt nivå. Miljøverndepartementet har ansvaret for å følge opp dette temaet. ...

²Vanntjenester er avgrenset til tjenesteområde vann og avløp."

Vest-Viken:

"Som et ledd i karakteriseringen skal det også gjennomføres en økonomisk analyse. Dette vil i hovedsak være en vurdering av samfunnsutviklingen og påvirkningstrender i årene frem mot 2021. Analysen skal brukes som et grunnlag for å vurdere risiko for ikke å nå miljømålene innen 2021.....

Vurdering og sammenstilling av analyser for kostnadsdekning for vanntjenester¹² skal tilrettelegges nasjonalt. Ansvar for dette påhviler Miljøverndepartementet inntil videre....

¹²Vanntjenester er avgrenset til tjenesteområde vann og avløp."

Agder:

"Vurdering og sammenstilling av analyser for kostnadsdekning for vanntjenester skal tilrettelegges nasjonalt. Ansvar for dette påhviler Miljøverndepartementet inntil videre."

Rogaland:

"Økonomisk analyse av vannbruken: Her skal det gis en forenklet vurdering av hvor stort problem det utgjør for befolkningen dersom målet om god tilstand ikke nås for vannforekomster som ikke befinner seg i risikozonen."

Nordland:

"Innen utgangen av 2011 skal det være gjennomført en økonomisk analyse for vannbruk og vanntjenester, og det skal foretas vurderinger av den mest kostnadseffektive kombinasjonen av tiltak med hensyn til vannbruk. Hvilke tiltak som inngår i det endelige tiltaksprogrammet, velges på grunnlag av overslag over potensielle kostnader ved slike tiltak. Den økonomiske analysen skal inneholde tilstrekkelig detaljerte opplysninger til at det kan foretas:

-Relevante beregninger som er nødvendige for å ta hensyn til prinsippet om kostnadsdekning for vanntjenester.

-Vurdering av den mest kostnadseffektive kombinasjonen av tiltak med hensyn til vannbruk. Norge er kommet svært kort på dette feltet, og det finnes ikke nok kunnskap og bakgrunnsmateriale til å kunne utarbeide en økonomisk analyse slik EUs vannrammedirektiv beskriver.....

Økonomiske analyser. Disse vil i hovedsak være en vurdering av samfunnsutviklingen og påvirkningstrender i årene frem til fristen for måloppnåelse, mer enn en ren økonomisk øvelse."

Troms:

"Økonomiske analyser.

Disse vil hovedsakelig være en vurdering av samfunnsutviklingen og påvirkningstrender i årene frem til fristen for måloppnåelsen, mer enn en ren økonomisk øvelse."

Behov for revisjon av fremdriftsplaner og forlengelse av enkelte tidsfrister

Forslag til planprogrammer har tatt utgangspunkt i tidsfristene i vannforskriften for de videre milepæler og høringer i planprosessen. Flere av disse fristene virket urealistiske sett på bakgrunn av hva som trengs av utredninger, undersøkelser, avklaringer og medvirkningsprosesser for å sikre at planarbeidet resulterer i en mest mulig enhetlig, samordnet og kunnskapsbasert vannforvaltning.

Gjennom Miljøverndepartementets og Olje- og energidepartementets fastsettelse av endringsforskrift til vannforskriften 24.05.11, er visse av fristene nå forlenget med et halvt år:

Revidert § 15 første ledd:

"Innen 1. juli 2012 skal

- a) vannforekomstene være identifisert, karakterisert og analysert i samsvar med vedlegg II,*
- b) betydningen av menneskeskapte påvirkninger av vannforekomstene være vurdert og*
- c) en økonomisk analyse være utarbeidet i samsvar med vedlegg III."*

Revidert § 28 første ledd bokstav b):

"b) foreløpig oversikt over vesentlige spørsmål vedrørende vannforvaltningen i vannregionen sendes på offentlig høring innen 1. juli 2012."

Vi tror dette er en nødvendig endring for å gi vannområdene/-regionene mer tid til arbeidet med karakteriseringsarbeidet og vesentlige spørsmål.

Vi forutsetter at vannregionmyndighetene reviderer planprogrammene i forhold til de nye tidsfristene og anbefaler at det samtidig gjøres en kritisk vurdering av om andre, ikke forskriftsfestede, frister i planprogrammene også bør endres. Eksempelvis har to planprogrammer (Glomma og Vest-Viken) satt frist for forslag til overvåkingsprogram innen 01.07.11, og med ferdig utarbeidet regional plan for overvåking innen 31.12.11. Dette virker både urealistisk, da overvåkingsprogrammet bl.a. bør bygge på karakteriseringsarbeidet, og det er også en unødig forsering av tidsfristen for overvåkingsprogram etter vannforskriften § 18, som er innen utgangen av 2012.

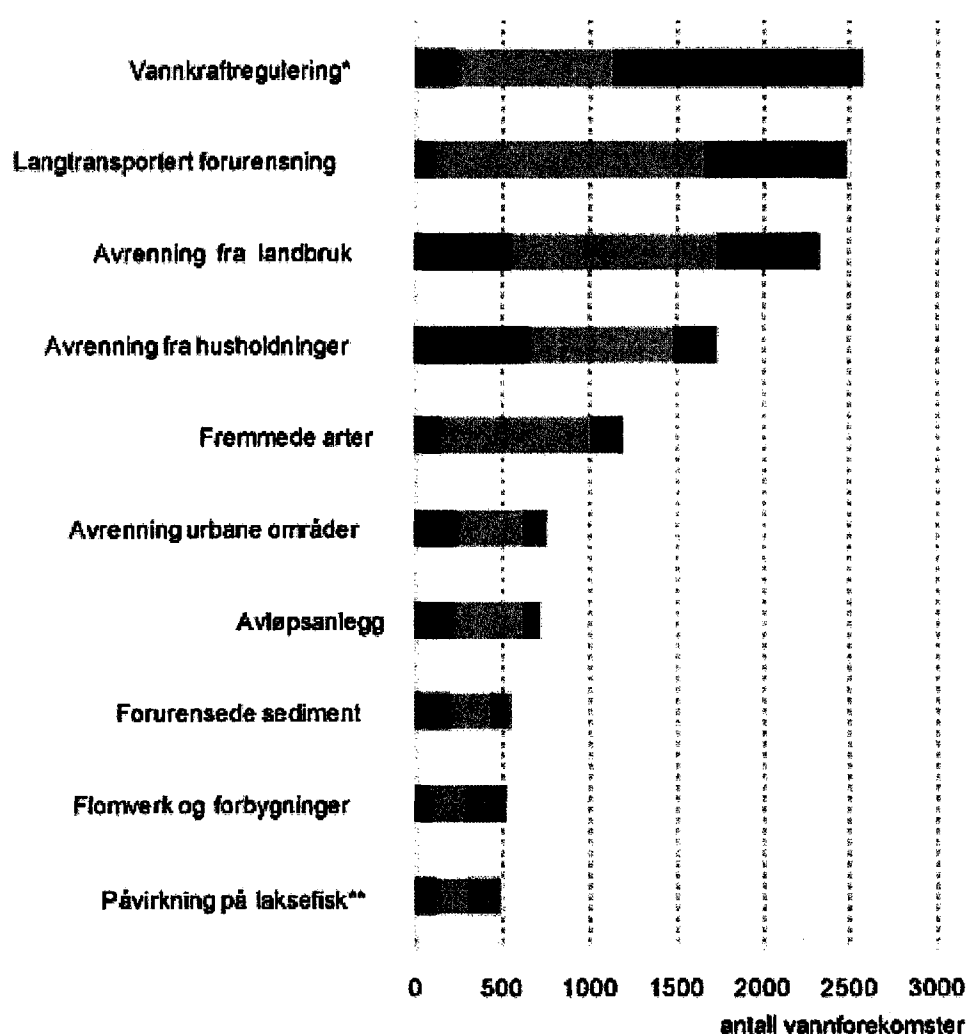
Generelt vil vi anbefale at vannregionmyndighetene forsøker å harmonisere sine fremdrifts- og milepælsplaner mest mulig, da både frister og detaljeringsgrad burde være noenlunde likt fra vannregion til vannregion.

Behov for at planarbeidet og arbeidet med virkemiddelbruk leder til at de mest kostnadseffektive tiltakene på tvers av sektorer blir prioritert og gjennomført

Norsk Vann mener det er viktig at det i samtlige planprogrammer slås uttrykkelig fast de bærende prinsipper i vanddirektivet og vannforskriften; at det er de mest kostnadseffektive tiltakene som skal gjennomføres for å nå miljømålene. Hvis man ikke benytter prinsippet om kostnadseffektivitet som prioriteringskriterie, vil Norge som nasjon gjennomføre vanddirektivet på en unødig kostnadskrevende måte og man vil forlate det gyldne prinsipp om at påvirker/forurenser skal betale.

Det betyr at tiltakene må prioriteres på tvers av sektorene/påvirkerne ut fra samme metodikk for beregning av kostnadseffektivitet. Vi tillater oss i den anledning å minne om hva som på landsbasis er rangert som de viktigste påvirkningene på norske vannforekomster. Av figuren nedenfor fremgår det at de fire viktigste påvirkningene er vannkraftreguleringer, langtransportert forurensning, avrenning fra landbruk og avrenning fra husholdninger. Figuren viser at utslipp fra kommunale avløpsanlegg først kommer på 7. plass på listen.

→ De ti viktigste påvirkningene på vannforekomster i Norge



KILDE: Vann-nett, 2010 / www.miljostatus.no

Det betyr også at dersom det ikke finnes tilstrekkelige virkemidler til å få gjennomført de mest kostnadseffektive tiltakene, så må det jobbes for å få nødvendige virkemidler på plass, fremfor å pålegge gjennomføring av mindre kostnadseffektive tiltak.

Norsk Vann frykter at mangel på egnede virkemidler på andre områder kan føre til en urimelig kostnadsbyrde for avløpssektoren, dvs. for abonnentene av avløpstjenester.

For å vise at frykten vår ikke er ubegrunnet, siterer vi her utdrag fra brev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til Miljøverndepartementet 16.12.2010, som problematiserer dette med utgangspunkt i Akershus og ber om et møte for å drøfte muligheter til statlig medfinansiering. Enkeltkommuner i Akershus risikerer nemlig pålegg om tiltak som vil innebære opp til en tredobling av allerede høye avløpsgebyrer, samtidig som tiltakene beviselig har lavere kostnadseffektivitet enn tiltak i andre sektorer:

De kommunaltekniske tiltakene vil være kostnadmessig dominerende i mange av Akershus kommuner sammenlignet med andre tiltaksområder. Ofte lav kostnadseffektivitet, men allikevel helt nødvendig for å oppfylle vannkvalitetsmålene. Som følge av EUs vanddirektiv vil Fylkesmannen kreve rensnivåer som ligger over forurensningsforskriftens strengeste krav, skal nødvendig tålegrense nås. I Akershus vil dette gjelde flere kommuner. Disse får nå nye utslippstillatelser med skjerpede krav.

Norsk Vann anmoder på denne bakgrunn vannregionmyndigheter og direktoratsgruppen om å arbeide for en mest mulig samfunnsøkonomisk gjennomføring av arbeidet etter vannforskriften. Planprogrammene må tydelig fremheve det bærende prinsipp om at det er de mest kostnadseffektive tiltakene som skal gjennomføres, og forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer må rangere tiltak ut fra kostnadseffektivitet.

Det må videre være en prioritert oppgave for direktoratsgruppen å utgi det lovede veiledningsmateriellet som skal gi nødvendig støtte i arbeidet med kostnadseffektivitetsanalyser i vannområder og vannregioner, jf. utdrag fra Miljøverndepartementets erfaringsbrev 19.11.10 til vannregionmyndigheter:

grunn i planene. De sentrale sektormyndighetene vil også utarbeide en oversikt over aktuelle typer miljøtiltak, med oppdaterte, sjablongmessige oversikter over anslått effekt og kostnad for de ulike tiltakstypene innenfor sine respektive ansvarsområder. Disse hjelpemidlene vil danne grunnlaget ved utarbeidelse av tiltaksprogrammet og prioritering av tiltak.

Forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer må skille bedre mellom ulike typer tiltak
 Det kan være ulike årsaker til at et tiltak tas med i tiltaksprogrammet, jf. erfaringer fra første planperiode. For enkelte vannforekomster kan det være satt miljømål i forvaltningsplanene som er strengere enn kravet i vannforskriften. Eksempelvis kan det være mål om badevannskvalitet eller at vannet skal være egnet til jordbruksvanning, med dertil hørende kriterier for bakteriologisk kvalitet i vannforekomsten.

Helserelaterte, bakteriologiske parametre er ikke del av vannforskriftens parameterregime, og det er heller ikke stilt krav til avløpsutslippets bakteriologiske kvalitet etter avløpsdirektivet eller forurensningsforskriftens avløpsdel. Det er videre ikke gitt noen føring i vannforskriften, slik vi leser den, om at ulike brukerinteresser skal tas hensyn til gjennom fastsettelse av miljømål som går lenger enn vannforskriftens krav. Mål om eksempelvis badevannskvalitet i vannforekomsten er derfor en lokal ambisjon som går lenger enn regelverkets krav.

Norsk Vann mener det er positivt at man gjennom arbeidet med forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer sørger for en samordning av lokale ambisjoner og ambisjoner styrt av vannforskriften og annet regelverk på området. Vi mener imidlertid det er særskilte utfordringer med lokale miljømål, som bl.a. vannregionmyndighet, vannregionutvalg og kommunene må være oppmerksomme på i sin behandling av planene:

- Politikerne, som vedtar planene, må få synliggjort hvilke miljømål som er basert på lokale ambisjoner utover regelverkets krav. Det er viktig at slike miljømål blir politisk

behandlet og at det er vist hvilke konsekvenser disse målene har for bl.a.

avløpsgebyrets størrelse.

- Det er også viktig med god samordning i forkant av den politiske behandlingen, bl.a. mellom kommunene langs samme vassdrag, særlig dersom lokale ambisjoner om miljømål nedstrøms i vannforekomsten har betydning for investeringer i oppstrømskommunene.

Vi ber de aktuelle vannregionmyndighetene sørge for at de kommende forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer tydelig viser hva som er lokalt fastsatte miljømål og hvilke konsekvenser disse målene vil ha når det gjelder tiltaksgjennomføring og kostnader. Planprogrammene kan gjerne fremheve dette behovet.

Behov for tydelig avgrensning av kommunenes rolle og avklaringer om hvordan kommunene skal kunne innfri denne rollen

Kommunene har udiskutabelt en sentral rolle i arbeidet etter vannforskriften. Erfaringer fra 1. planperiode viser at "kommunene har en førende rolle i arbeidet i vannområdene, og deres deltagelse i arbeidet med gjennomføringen av vannforskriften er avgjørende for å få til en helhetlig vannforvaltning" (NIBR-rapport 2010:3 "Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt?"). Kommunenes bidrag til planarbeidet forutsetter involvering av både politisk ledelse, administrativ ledelse samt fagpersonell innen landbruk, miljøvern, plan- og byggesak, vann og avløp, spredt bebyggelse mv.

Det er viktig at forventningene til kommunene er harmonisert på tvers av vannregionmyndighetene og i tråd med vannforskriftens føringer. Vi opplever at planprogrammene kan inneholde noe forskjellige uttrykk for forventninger til kommunene, jf. følgende eksempler:

Glomma:

"Kommunene har en ledende rolle i vannområdeutvalgene. Vannregionmyndigheten har anmodet fylkeskommuner og kommuner om å delta med politisk representasjon i vannområdeutvalgene for på den måten å sikre en politisk forankring av arbeidet. ... Mange vannregioner har ansatt en prosjektleder til oppfølging av det daglige arbeidet, noe som sterkt anbefales. ...

Det praktiske arbeidet med forvaltningsplanen vil skje lokalt i vannområdene.

Vannområdeutvalget samordner arbeidet og skal blant annet bidra til:

- karakteriseringsarbeidet
- utarbeidelse av miljømål
- tiltaksutredninger og -program
- kost/nytte vurderinger
- utarbeidelse og gjennomføring av overvåkingsprogram
- gi innspill til regionens forvaltningsplan
- legge til rette for medvirkning"

Sogn og Fjordane:

"Kommunane skal:

- utgreie forslag til miljøforbetrande tiltak for sitt ansvarsfelt/levere materiale til tiltaksanalysen
- utgreie premissane for fastsetting av miljømål
- delta i VRU
- delta i vassområdeutvala
- gjennomføre og finansiere tiltak for sine ansvarsfelt (kloakk, landbruksforureining m.m.)
- rapportere til VRM
- saman ha leierrolla i vassområdeutvala"

Møre og Romsdal:

"Vassområdeutvala vil bestå av kommunane, sektormyndigheiter og interesenter. I Møre og Romsdal vil fylkeskommunen i samarbeid med 3 vertskommunar opprette sekretariatsstillingar som skal drifte det daglege arbeidet med vassforvaltningsplanen i

vassområda.... Stillingene vert finansiert ved midlar frå fylkeskommunen og skjønnsmidler frå fylkesmannen. Vertskommunane står for gratis kontorlokale."

Nordland:

"VRM anbefaler at;

-kommunene får ansvaret for å lede arbeidet i vannområdene...

-kommunene og regionale myndigheter går sammen om en lokal prosjektkoordinator. ...

De viktigste oppgavene til vannområdeutvalgene blir å:

-utarbeide lokale tiltaksanalyser...

-være en arena for lokalt kunnskap og engasjement

-VOU skal utpeke kandidater til SMVF (sterkt modifiserte vannforekomster)

-samkjøre de sektorvise tiltakene sektorene og kommunene har ansvar for i oppfølgingsfasen av forvaltningsplan

-utvalgene blir selvsagt også helt sentrale når forvaltningsplanen skal rulleres"

Arbeidet vil få store økonomiske konsekvenser for kommunene og vann- og avløpsvirksomhetene, og det må avklares hvordan dette skal finansieres

Flere av planprogrammene slår fast at "Implementeringen av vannforskriften skal skje innenfor det eksisterende juridiske og økonomiske handlingsrommet." Samtidig er det et faktum at det er en rekke ubesvarte spørsmålsstillinger når det gjelder finansieringen av så vel planarbeidet, overvåkingen og tiltaksgjennomføringen.

Flere av planprogrammene kommenterer overhodet ikke eller i svært liten grad forhold rundt finansiering av arbeidet, noe vi mener er en klar svakhet ved et planprogram. I noen av planprogrammene er det påpekt at det er mange uavklarte forhold når det gjelder finansieringen av arbeidet i vannregionene, eksempelvis:

Vest-Viken:

"Det må forventes at arbeidet medfører finansieringsbehov fra alle de involverte deltakerne, både i form av egeninnsats og økonomiske midler.... Det er uavklart hvilke ressurser staten vil være med å finansiere, eksempelvis i forhold til overvåking og klassifiseringen av vassdragene eller til konkrete prosjekter/tiltak.For 2010 er vannregionmyndigheten tildelt kr. 400.000 og de øvrige fylkeskommunene 150.000 fra Miljøverndepartementet. Dette er alt for lite i forhold til de utfordringer som vannregionen står overfor."

Norsk Vann er særlig opptatt av hva som vil bli krevet av ressurser fra våre medlemmer, som i hovedsak er kommuner og vann- og avløpsseksjoner, både når det gjelder planarbeidet, overvåkingen og tiltaksgjennomføringen. Det er flere økonomiske fallgruver på veien:

- Det er uavklart hvor store administrative kostnader vannforskriften vil kreve av kommunene, og hvordan kommunene kan og bør finansiere planarbeidet og overvåkingskostnadene.
- Vann- og avløpsgebyrene kan kun gå til dekning av "nødvendige kostnader for å utføre vann- og avløpstjenestene", men det er uavklart hvilket arbeid etter vannforskriften som er å anse som nødvendige kostnader for å utføre vann- og avløpstjenestene.
- Det er en risiko for at kommunale avløpsanlegg kan bli pålagt en urimelig stor ansvarsbyrde for å nå miljømålene i forvaltningsplanene, da det finnes hjemler til å skjerpe kravene til avløpsanleggene og da tiltakene «enkelt» kan finansieres gjennom å øke de kommunale avløpsgebyrene. Virkemidlene overfor en del andre påvirkere er ikke like godt utviklet per i dag, og man risikerer derfor at det ikke er de mest kostnadseffektive sett av tiltak som pålegges.

Med dette som bakteppe, har Norsk Vann engasjert Sweco og NIVA til å gjennomføre en utredning av potensielle økonomiske konsekvenser av vannforskriften for kommunene og for avløpsanleggene, herunder estimere nasjonale tall for:

- ressursbruk i kommunene til planarbeidet (strategisk og administrativt)
- kostnader til overvåking
- kostnader til tiltaksgjennomføring for kommunale avløpsanlegg
- kostnader til avløpsanlegg i spredt bebyggelse (jf. punkt lenger ned om spredt bebyggelse)

Utredningen skal gjennomføres i perioden mai-oktober 2011 og skal også drøfte aktuelle incentivordninger på disse områdene.

Utredningen vil bli gjort tilgjengelig for vannregionmyndighetene når den foreligger, men vi vil allerede nå peke på noen viktige prinsipper:

- Det må avklares hva som kreves av kommunene i planprosessen og hvordan kommunene skal finansiere sin andel. Vann- og avløpsgebyret kan kun gå til dekning av nødvendige kostnader for å utføre vann- og avløpstjenestene og kan ikke brukes til generell finansiering av kommunenes arbeid etter vannforskriften.
- "Ekstremtiltak" i avløpssektoren er urimelig (og regelverksstridig), hvis andre påvirkere ikke først gjennomfører sine mer kostnadseffektive tiltak.
- Det må bli avklart hvilket fordelingsprinsipp som skal benyttes mellom de ulike sektorene, herunder statlige myndigheter, for finansiering av overvåkingskostnader, både basisovervåking, tiltaksovervåking og problemkartlegging. Vannverk kan ikke pålegges overvåking utover drikkevannsforskriftens krav.

Interessene til vann- og avløpsvirksomheter som er organisert som AS, IKS, KF eller andelslag/samvirker, må ivaretas på samme vis som for kommunale vann- og avløpsvirksomheter

Vann- og avløpstjenestene i Norge utføres i hovedsak av kommunene, men det er en rekke vann- og avløpsvirksomheter som ikke automatisk dekkes av begrepet "kommune" i planprogrammene:

- en del kommuner har utskilt vann- og avløpsvirksomheten i et kommunalt eid AS eller et kommunalt foretak
- en del kommuner har etablert interkommunale vann- og avløpssekskaper
- det finnes en rekke, særlig mindre, vannverk som er organisert som andelslag/samvirker eid av abonnentene

Vi ber vannregionmyndighetene være seg dette mangfoldet bevisst, og at det legges opp til en organisering av arbeidet som sikrer at disse vann- og avløpsvirksomhetene blir involvert og hørt på linje med vann- og avløpsvirksomheter som er en integrert del av kommunen.

Huseiere i spredt bebyggelse vil bli berørt i stor grad og må trekkes med i prosessen

Erfaringene fra første planperiode viser at opprydding i avløpsforhold i spredt bebyggelse vil være sentrale tiltak i de fleste vannområder. Dette vil koste i størrelsesorden 50.000-150.000 kr per husstand. Ca. 800.000 innbyggere var i 2009 tilknyttet 342.000 mindre avløpsanlegg (< 50 pe). Hvis 1/3 av disse mindre avløpsanleggene må oppgraderes, vil det koste over 10 mrd. kr.

Huseiere i spredt bebyggelse er altså en viktig gruppe påvirkere av norske vannforekomster, som vil bli sterkt berørt av arbeidet etter vannforskriften. Det er derfor en stor utfordring at disse huseiernes interesser normalt ikke er representert i planarbeidet. Vi ber både direktoratsgruppen og vannregionmyndighetene forsøke å finne egnede representanter for denne gruppen påvirkere til deltakelse i hhv. nasjonal referansegruppe og regionale/lokale referansegrupper, eksempelvis Huseiernes Landsforbund og/eller Forbrukerrådet.

Det er også viktig å ha fokus på mulige incentivordninger for å stimulere til og muliggjøre en opprydding i avløpsforhold i spredt bebyggelse. Vi er kjent med at Morsa-prosjektet samarbeider med Husbanken om en forsøksordning, der det gis Husbanken-støtte til familier som ikke har økonomisk evne til å etterfølge pålegg om oppgradering av separate

avløpsanlegg. Støtten kan enten gis som startlån eller tilskudd. Vi mener det bør ses nærmere på erfaringene med denne ordningen samt utredes andre mulige Incentivordninger.

Veiledningsmaterieell og avklaringer fra statlig hold må komme i forkant av behovet regionalt og lokalt

Norsk Vann ser at det i forslag til planprogrammer i stor grad etterlyses nødvendige avklaringer og veiledningsmaterieell fra sentralt hold.

Vi vil oppfordre direktoratsgruppen til å legge trykk på dette arbeidet og sørge for nødvendige føringer og hjelpemidler for vannregionenes arbeid så snart som mulig.

Vi minner også om viktigheten av nær dialog med nasjonal referansegruppe, i arbeidet med både uavklarte rammebetingelser som økonomiske forhold, miljøkvalitetskrav (EQS), klimatilpasning mv. samt i arbeidet med veiledningsmaterieell og hjelpemidler til vannregionene. Norsk Vann vil bidra så godt vi kan i dette arbeidet gjennom deltakelsen i nasjonal referansegruppe.

Avsluttende kommentar

Vannforskriften gir gode muligheter for en helhetlig og kunnskapsbasert vannforvaltning i Norge, og vann- og avløpssektoren må ta sin del av ansvaret for gjennomføringen. Norsk Vann berømmer engasjementet som de nye vannregionmyndighetene har utvist i arbeidet med planprogrammer, men mener det er behov for en del forbedringer i planprogrammene, slik at disse kan bli et best mulig grunnlag for det videre arbeidet.

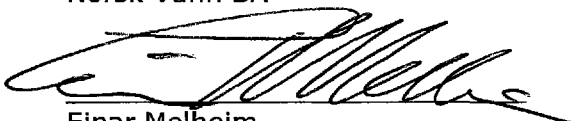
Vi har forsøkt å belyse noen utvalgte utfordringer i vår høringsuttalelse, vel vitende om at vi ikke kan fange opp alle aspekter og heller ikke gi det enkelte planprogram tilstrekkelig oppmerksomhet. Vi håper at kommuner, vann- og avløpsseksjoner, driftsassistanser, private andelsvannverk og andre aktører på vann- og avløpsområdet lokalt og regionalt vil bidra med innspill til planprogram for eget område.

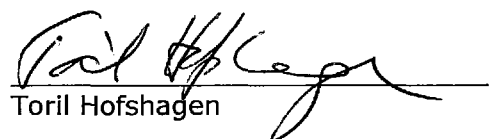
Vi ber vannregionmyndighetene ta hensyn til våre kommentarer i sitt videre arbeid, for å sikre at de planer som går til politisk behandling i 2015, i størst mulig grad innfrir forutsetningene for planarbeidet slik det er nedfelt i vannforskriften.

Vi ber direktoratsgruppen, som mottar kopi av denne uttalelsen, om å merke seg de innspill og forventninger vi har til arbeidet med oppfølging av vannforskriften på nasjonalt nivå.

Norsk Vann ønsker vannregionmyndigheter og direktoratsgruppen lykke til i det videre arbeidet for en helhetlig og kunnskapsbasert vannforvaltning!

Med hilsen
Norsk Vann BA


Einar Melheim
Direktør


Toril Hofshagen

** 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.*