



SAKSFRAMLEGG - FYLKESTINGET

Sak 84/15

Arkivsaksnr.: 14/4180-124
Løpenr.: 44312/15
Arkiv: M10 SAKSARKIV
Ansvarlig fylkesråd: Willy Ørnebakk

REGIONAL FORVALTNINGSPLAN VANNREGION TROMS 2016 - 2021

Innstilling til v e d t a k:

⋮

Næring -, kultur - og helsekomiteens innstilling vil bli lagt inn som vedlegg til saken når saksprotokollen er klar.

⋮

...

Vedlegg til saken:

- Næring-, kultur- og helsekomiteens innstilling.
- Handlingsprogram
- Regionalt tiltaksprogram
- Regional forvaltningsprogram
- Regionalt overvåkningsprogram
- Vedlegg til regional forvaltningsplan
- Vedlegg 1, kap. 4.3 Strekt modifiserte vannforekomster
- Vedlegg til regional forvaltningsplan
- Vedlegg til kap. 4.2 Beskyttede områder

Saksutredning:

Planprosessen

EUs rammedirektiv for vann (*vanndirektivet*) ble vedtatt og trådte i kraft i 2000. Vanddirektivet ble del av EØS-avtalen og dermed innlemmet i norsk lovgivning gjennom «*forskrift om rammer for vannforvaltningen*» (*vannforskriften*) med virkning fra 01.01.2007. I henhold til vannforskriften § 20 og vedlegg I er Norge inndelt i elleve vannregioner og hver vannregion i flere vannområder. Vannregionen omfatter alle vannforekomster på land (grunnvann, elver og innsjøer) og alt kystvann til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Vannregionene administreres av fylkeskommunene som er utpekt som vannregionmyndighet (VRM) i den aktuelle vannregion og skal koordinere arbeidet med å gjennomføre oppgavene i

henhold til vannforskriften. Dette skal skje i nært samarbeid med vannregionutvalget (VRU) som opprettes og ledes av fylkeskommunene/vannregionmyndigheten (VRM).

Vannregionutvalget er forutsatt sammensatt av representanter fra de berørte regionale sektormyndigheter og representanter for kommunene. Representanter for berørte rettighetshavere og private og allmenne brukerinteresser skal være knyttet til arbeidet i vannregionutvalget gjennom en referansegruppe. På vannområdenivå legges det opp til at det opprettes vannområdeutvalg (VOU) som skal være en samarbeidsarena som bidrar med lokal kunnskap om påvirkninger og tilstand i de ulike vannforekomstene - og bidrar til å utarbeide lokale tiltaksanalyser. Det er opp til kommunene å avgjøre hvordan de skal være representert i vannområdeutvalgene.

Fylkesmannen i Troms (FMTR) har vært vannregionmyndighet og ansvarlig for gjennomføring av vannforskriften fra den ble vedtatt i 2007 til og med 2009. I denne perioden ble det utarbeidet en forvaltningsplan for vann som omfattet vannområde Bardu/Målselvassdraget/-Malangen med en planperiode 2010-2015, ofte omtalt som «pilotfase». Fylkestinget i Troms vedtok denne planen i oktober 2009 og den ble godkjent ved Kongelig resolusjon i juni 2010.

Med ikrafttredelsen av forvaltningsreformen 1.1.2010 ble vannregionmyndigheten i Troms overført fra Fylkesmannen i Troms til Troms fylkeskommune. Fylkestinget besluttet i sak 16/10 i 2010 organisering og gjennomføring av planarbeidet og vedtok opprettelse av vannregionutvalg for vannregion Troms. Fylkesrådet har utnevnt medlemmer til vannregionutvalget og gitt det mandat i tråd med vannforskriften.

Vannregion Troms er inndelt i seks vannområder som til sammen tilsvarer tilnærmet Troms fylke med noen små overlappende områder med nabofylkene Nordland og Finnmark, og enkelte grenseoverskridende vannforekomster med Finland og Sverige. I 2011 ble det gjennomført forsøk på å etablere vannområdeutvalg i de seks vannområdene samt en regional referansegruppe for å sikre medvirkning av kommunene, private lokale næringsgrupper og allmenne interesseorganisasjoner i planprosessen og planarbeidet.

Ingen av kommunene ville ta på seg å lede og organisere arbeidet i vannområdeutvalgene eller referansegruppen, derfor kom dette arbeidet ikke i gang etter planen. Det ble følgelig besluttet i 2011 at kommunene skulle bli representert i vannregionutvalget gjennom de fire regionrådene i Troms.

Vannregionmyndigheten i Troms utarbeidet i tett samarbeid med vannregionutvalget et høringsutkast til *Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021* samt tilleggsdokumentene *Regionalt tiltaksprogram for vannregion Troms 2016-2021*, *Regionalt overvåkningsprogram for vannregion Troms 2016-2021* og *Handlingsprogram for vannregion Troms*. Planforslaget har sammen med programmene vært på høring og offentlig ettersyn i tråd med planprogrammet i 6 måneder fra 1.7.2014 til 31.12.2014.

I høringsperioden har fylkeskommunen som vannregionmyndighet gjennomført medvirkningsmøter med alle kommunene i fylket, med berørte sektormyndigheter og en rekke interesseorganisasjoner og bransjeforeninger/organisasjoner for å sikre så bred medvirkning i høringsprosessen som mulig. Vannregionmyndigheten mottok 47 høringsuttalelser i løpet av høringsperioden. Disse ble innarbeidet i et nytt planutkast som ble lagt frem på møte i vannregionutvalget i januar 2015.

Vannregionutvalget mente at foreliggende datamateriale (registrering i databasen Vann-nett) som ligger til grunn for stor del av planen, som mangelfullt, samt mente at de endringene som

var påkrevd etter høringen som så omfattende at utvalget besluttet å sende planen på ny høring, en «andregangs høring». Fylkesråd for næring, helse og kultur besluttet at andregangs høringen skulle gjennomføres i perioden 6.7.2015 - 7.9.2015, til sammen 8 uker. Som følge av dette ble behandling av planen i fylkestinget utsatt fra planlagt behandling i juni 2015 til fylkestingssamling i desember 2015. I henhold til planprogrammet (og § 29 i vannforskriften) skal planen være godkjent i fylkestinget innen utgangen av 2015.

I løpet av andregangshøringen mottok VRM til sammen 21 til dels omfattende høringsuttalelser. Innarbeidelsen av disse og utarbeidelsen av et nytt planforslag har foregått i nært samarbeid med sektormyndigheter og høringsinstanser. Revidert planforslag ble siden behandlet i vannregionutvalget på møte 14.10.2015 med innstilling om godkjenning av planforslaget samt tilleggsdokumenter. Vannregionutvalget godkjente planen med pålegg om enkelte endringer, og ba om at den måtte blir forelagt fylkestinget til vedtak. Disse endringene er nå innarbeidet i det foreliggende planforslag med vedlegg og tilhørende programmer.

Om plandokumentene

Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021 består av fire deler eller dokumenter samt tre vedlegg. De fire dokumentene er selve planen og tre tilleggsdokumenter: Tiltaksprogram, Overvåkningsprogram og Handlingsprogram.

Planen «Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2015-2021» er i stor grad en oversikt over de ulike vannområdene og vannforekomstene i vannregion Troms, beskrivelse av påvirkninger og miljømessig status for de ulike typer vannforekomster, samt forklaringer på de ulike begreper og problemstillinger som planen omfatter, samt omtale av flere ulike utfordringer, enigheter og uenigheter i vannforvaltningsarbeidet.

Det er tre vedlegg til selve planen, i henhold til planveilederen som Miljødirektoratet har utgitt. Disse er følgende: 1. Liste over sterkt modifiserte vannforekomster med miljømål for disse (i stor grad vannforekomster påvirket av kraft/vannverksutbygging og havner); 2. Oversikt over beskyttede områder (områder med vernestatus som berøres av vannforskriften); 3. Liste over samtlige vannforekomster i vannregion Troms med miljømål for hver enkelt (unntatt grunnvannsforekomster – en utskrift fra «vann-nett» databasen).

«Regionalt tiltaksprogram for vannregion Troms 2016-2021» er en oppsummering av tiltaksanalyser for de seks vannområdene som inngår i vannregion i Troms. Tiltaksanalysene oppsummerer miljøvurderingene for de vannforekomster som i henhold til nasjonale kriterier er «i risiko» for ikke å oppnå nasjonale miljømål. Programmet består i stor grad av tabeller som viser aktuelle foreslåtte tiltak for de forskjellige vannforekomster.

Det er i hovedsak de ulike sektormyndighetene og i noen grad kommunene som gjennom arbeidet i vannregionutvalget og gjennom høringer som har foreslått tiltak for å bedre tilstanden i disse vannforekomstene. Programmet sammenstiller innsamlede data og oppsummerer de viktigste vannmiljøpåvirkningene i Troms, både i elver, innsjøer, grunnvann og kystvann. Dette er for å identifisere og kartlegge hvilke påvirkningsfaktorer som gir størst effekt på vannmiljøet og for å oppnå eller opprettholde god økologisk og kjemisk tilstand.

«Regionalt overvåkingsprogram for vannregion Troms 2016-2021» er en oversikt over de ulike sektorens forslag til overvåking av vannkvalitet i regionen. Overvåkingsprogrammet består for det meste av tabeller over vannforekomstene der ulike overvåkingstiltak er listet opp.

«*Handlingsprogram for vannregion Troms*» er en kronologisk oversikt over oppgaver som ansvarshavere skal gjennomføre i løpet av planperioden. Handlingsprogrammet gir også en oversikt over planlagte vannmiljøfaglige prosjekter av ulik type i vannregion Troms i planperioden. Handlingsprogrammet er ikke pålagt gjennom vannforskriften, men følger av planens status som regional plan etter plan- og bygningsloven og skal i henhold til denne loven revideres årlig.

Selve forvaltningsplanen skal i henhold til vannforskriften revurderes og om nødvendig oppdateres hvert sjette år. Denne første planperioden 2015-2021 skal etterfølges av to seksårige planperioder i henhold til vannforskriften. Norge har dermed 18 år på å oppnå de mål som settes i vannforskriften/vanndirektivet.

I henhold til vannforskriften er det kun selve forvaltningsplanen som skal godkjennes av Klima - og miljødepartementet, mens handlingsprogrammet skal godkjennes av fylkestinget jf. plan og bygningsloven. Tiltaksprogrammet og overvåkningsprogrammet er vedlegg til forvaltningsplanen og det vil derfor være naturlig at disse godkjennes av fylkestinget selv om de ikke skal oversendes til Klima- og miljødepartementet til endelig godkjenning.

Miljøtilstand – miljømål - risiko

Vannforekomstene er delt i fire typer: elver, innsjøer, kystvann og grunnvann. I databasen «Vann-nett» er til sammen 1562 vannforekomster registrert i vannregion Troms. Det er samlet inn omfattende informasjon om miljøtilstanden i de ulike vannforekomster og hvilke påvirkninger de blir utsatt for. På bakgrunn av denne informasjonen har Fylkesmannen i Troms fastslått om vannforekomster er «i risiko» for ikke å oppnå nasjonale miljømål. Det er laget oversikter over hvilke vannforekomster dette er og hva de påvirkes av.

Av et totalantall registrerte overflatevannforekomster (elve-, innsjø- og kystvannforekomster) på 1495, er 266 vannforekomster (18 %), vurdert å være «i risiko» for å ikke oppnå miljømålene i planperioden, mens det for ca. 78 % av vannforekomstene ikke foreligger en slik risiko (den økologiske og kjemiske tilstand er god eller meget god). De resterende knapt 4 % er vannforekomster der risikovurdering ikke er blitt gjennomført på grunn av manglende eller usikkert kunnskapsgrunnlag.

Risikovurderingen avklarer hvilke vannforekomster som er i risiko for å ikke å nå miljømålet ”God/meget god økologisk og kjemisk tilstand” ved utgangen av planperioden i 2021 hvis det ikke gjennomføres tiltak for å bedre tilstanden. Hensikten med dette er å identifisere vannforekomster hvor det må settes inn tiltak for å nå miljømålene. Planens hovedfokus er følgelig de vannforekomster som i henhold til ovennevnte risikovurdering er funnet å være i risiko for ikke å oppnå disse miljømålene i løpet av planperioden.

Kartleggingen i planprosessen viser at for ca. 98 % av vannforekomstene i Troms er det mangelfullt kunnskapsgrunnlag målt på kjemisk vanntilstand. Dette gjelder både overflatevann og grunnvann. Det betyr at selv om statusen på vannkjemi antas å være god i disse vannforekomstene, finnes det ikke tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag som underbygger dette - noe som understreker behovet for ytterligere kartlegging og overvåking.

Formålet med planen

Formålet med «*Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021*» er å bidra til at alle vannforekomster skal oppnå de nasjonale miljømål som er fastlagt i vannforskriften. Samtidig skal planen gi en oversiktlig fremstilling av hvordan vannmiljøet og vannressursene i vannregionen skal forvaltes i et langsiktig perspektiv. Det foreliggende planforslag gir en

oversikt over alle vannforekomster som er i risiko for ikke å oppnå nasjonale miljømål innen 2021 i henhold til vannforskriften (nasjonal lovgivning), mens tilhørende tiltaksprogram, overvåkingsprogram og handlingsprogram gir oversikt over hvilke tiltak og overvåking er aktuelt å gjennomføre for å ivareta planens formål samt gi en oversikt over oppgavene i planarbeidet i planperioden.

Avvik i forhold til miljømålene skyldes fysiske, økologiske og kjemiske påvirkninger på elver, innsjøer, grunnvann og kystvann fra ulik menneskelig aktivitet. Kunnskapen som er brukt for å kartlegge tilstanden i vannforekomstene, er innhentet av sektormyndigheter og kommunene i vannregionen. En fjord, elv eller innsjø er i mange tilfeller inndelt i flere vannforekomster, der den mest naturlige og praktiske inndelingen er gjort i forhold til påvirkning og påvirkningsgrad.

Sentrale problemstillinger og utfordringer

Kommunal medvirkning i planarbeidet

Som nevnt ovenfor ble seks vannområdeutvalg og en referansegruppe etablert i 2011, men ingen av disse organene har blitt aktive. For at utvalgene og referansegruppene kunne fungere var det nødvendig å etablere et sekretariat og utvalgsleder som kan organiserer utvalgenes/gruppens arbeidet. Det var naturlig at denne oppgaven tilfalt en kommune i hvert vannområde. Men ingen av deltagere ville ta på seg denne oppgaven. Dette ble begrunnet med mangel på ressurser i kommunene.

Vannregionmyndigheten kunne heller ikke ta denne rollen på grunn av ressursituasjonen. Det var heller ikke mulig å etablere samfinansiert løsning der fylkeskommunen og kommunene delte ansvaret. Dette betydde i praksis at kommunene og andre interesseorganisasjoner var avskåret fra en viktig del av den planlagte medvirkningsprosessen. Som konsekvens av dette ble det besluttet at regionrådene skulle representere kommunene i vannregionutvalget. Denne løsningen har ikke vært optimal og har i praksis heller ikke fungert for å fange opp kommunal medvirkning i planarbeidet.

Flere kommuner har gjennom høringsinnspill gitt uttrykk for at de ikke har hatt god nok mulighet til å medvirke i planarbeidet som ønskelig og som forutsatt i vannforskriften. Det har også vist seg at kommunene som er sektormyndighet for en rekke lovpålagte oppgaver innenfor vannforvaltningen ikke har hatt tilstrekkelig faglig kompetanse eller ressurser for å ivareta disse oppgavene som forutsatt i vannforskriften.

Både Fylkesmannen i Troms og fylkeskommunen som vannregionmyndighet har bistått kommunene ved gjennomføring av en rekke oppgaver. Det ble, som delvis avbøtende tiltak i mangel av fungerende vannområdeutvalg, i samarbeid mellom regionrådene og vannregionmyndigheten, etablert en treårig prosjektlederstilling med kontorsted i Sør-Troms for å bistå kommunene primært i arbeidet med tiltaksplanlegging i perioden 2013-2015.

Manglende kost-nytte analyser

For å kunne ta gode avgjørelser om hvilke tiltak for å bedre vannkvaliteten bør iverksettes, er det fra nasjonale myndigheter lagt opp til at hvert enkelt forslag til tiltak skal utredes med hensyn til de kostnader det innebærer å gjennomføre tiltaket og den miljømessige nytten tiltaket utgjør.

Dette har ikke vært mulig å få til, primært på grunn av manglende ressurser hos sektormyndigheter og kommuner. Dette forholdet beskrives i eget kapittel i planen, og har vært en stor utfordring i arbeidet. Dette gjelder særlig for tiltaksprogrammet hvor oppnåelsen av

miljømålene er sterkt knyttet til tiltak som igjen må vurderes i forhold til de samfunnsøkonomiske kostnader tiltakene medfører og den nytteverdien som kan oppnås for miljøet og for samfunnet.

Vannkraftnæringen gir gjennom sine høringsinnspill uttrykk for at bransjen anser mangelen på kost-nytte analyser som så essensiell i forhold til vannforskriftens krav at forvaltningsplanen bør forkastes. På den andre siden setter nasjonale føringer og nasjonalt lovverk klare grenser for hvor vidt forvaltningsplanen skal detaljstyre sektormyndighetene med hensyn til hvilke tiltak skal gjennomføres.

Uten at det foreligger kost/nytte-analyser blir det vanskelig eller umulig å prioritere tiltak i forvaltningsplanen. Avgjørelsen for hvilke tiltak skal prioriteres ligger hos de enkelte sektormyndighetene og kommunene som må forholde seg til eget sektorlovverk og tilgjengelige ressurser. Det må dermed foretas kost/nytte-analyser i regi av sektormyndigheter og kommuner før det blir aktuelt å prioritere og gjennomføre de tiltak som tiltaksprogrammet inneholder.

Tilrettelegging av planarbeidet på nasjonalt nivå

Utarbeidelsen av plandokumentene skal følge nasjonale veiledere og maler. Miljødirektoratet har hatt ansvar for å utarbeide og koordinere dette i hele planperioden, samt å fastsette frister for når ulike deler av arbeidet skal være gjennomført.

Det har vært en gjennomgående utfordring at sentrale veiledningsdokumenter ble levert forsinket og at sentralt fastsatte frister har blitt forskjøvet med påfølgende utsettelse av arbeid for både sektormyndigheter og vannregionmyndigheten. Vannregionmyndigheten har også møtt til dels store utfordringer når en har henvendt seg til Miljødirektoratet for å få veiledning eller avklaring av spørsmål i sammenheng med utarbeidelsen av plandokumentene.

Nasjonal uenighet mellom ulike myndighetsområder/sektorer har også medført mye merarbeid og forsinkelser.

Grunnlaget for hele arbeidet med vannforvaltningen er miljødata til vannforekomstene. Disse dataene blir samlet inn av regionale og nasjonale sektormyndigheter og skal være tilgjengelige i den offentlige databasen Vann-nett.

Da planarbeidet startet var kvaliteten og kvantiteten av registrerte miljødata langt fra tilfredsstillende. Dette medførte at vurderingen av vannforekomstene i forhold til miljømål og eventuelle tiltak har vært svært vanskelig. Datagrunnlaget ble i ulike perioder forbedret og databasen oppdatert i løpet av planarbeidsperioden. Et slikt dynamisk datagrunnlag med kontinuerlig oppdatering og revidering av ulike parametere utgjør en vesentlig utfordring når det gjelder å oppdatere plandokumentene fortløpende.

Grunnene til at datagrunnlaget stadig vekk «hang etter» planarbeidet var manglende ressurser hos sektormyndighetene som har ansvaret for oppdatering av Vann-nett, vesentlige endringer i databasestrukturen «underveis» som igjen medførte nye endringer i plandokumenter og feilregistreringer i databasen.

Det ble også bestemt av Miljødirektoratet, midt i planarbeidsprosessen, at vannforvaltningens publiseringssystem Vannportalen (www.vannportalen.no) som er den viktigste opplysnings- og formidlingskanalen i prosessen ble flyttet til en annen brukeroverflate, noe som medførte svært mye ekstraarbeid for vannregionmyndigheten som ansvarlig for ajourføring av opplysninger og vannregionen og planarbeidet.

Miljødirektoratets manglende forståelse og erfaring med å tilrettelegge for regional og komplisert planprosess var i det hele tatt en stor utfordring både for direktoratet og vannregionmyndighetene, og dermed for kvaliteten i arbeidet.

Nasjonal uenighet

En gjentagende utfordring i planarbeidet har vært den uavklarte problemstillingen knyttet til spørsmålet om hvorvidt forhold i akvakultursektoren har påvirkning på vannmiljøet. Dette innebærer spørsmålet om rømt oppdrettsfisk og påvirkning fra lakselus fra oppdrett, kan anses som en påvirkningsfaktor i forhold til vannkvaliteten og dermed danne grunnlag for å vurdere om en vannforekomst er i risiko for å ikke oppnå satte miljømål. Problemstillingen er svært omfattende og kompleks og ble derfor løftet på nasjonalt nivå, hvor det i lange perioder ble arbeidet med avklaring mellom Miljø- og klimadepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Det er gitt beskjed om at avklaring i saken vil ta tid. Frem til det foreligger en avgjørelse er problemstillingen «oppdrettsfisk som påvirkningsfaktor» satt på vent og det er gitt beskjed om at påvirkninger relatert til oppdrettsfisk skal ikke inngå i risikovurdering av vannforekomster. I praktisk sammenheng betyr det at risikovurdering blir satt som «undefinert» i Vann-nett. Dette gjelder kun for problemstillinger knyttet til lakselus og rømt oppdrettsfisk, og ikke for forurensing fra oppdrettsanlegg som faller under forurensingslovverk.

Frem til at det ble gitt klare retningslinjer for håndtering av spørsmålet sommeren 2015 ble det brukt mye tid og ressurser hos sektormyndighetene og vannregionmyndigheten til å forholde seg til denne saken. De eksisterende retningslinjene er heller ikke så entydige og har ført til at det fortsatt foreligger en dissens mellom Fylkesmannen i Troms og Fiskeridirektoratet.

Dissensen gjelder om påvirkning gjennom oppdrettsfisk (med unntak av forurensing gjennom oppdrettsanlegg) kan være en parameter som utløser behov for overvåkning av vannforekomster som kommer til uttrykk gjennom «Regionalt overvåkningsprogram for vannregion Troms 2016-2021». Dette er nærmere omhandlet i overvåkingsprogrammet og under «Uenigheter i planforslaget» i kapittel «Planbeskrivelsen» i forvaltningsplanen.

Regionale uenigheter/høringsinnspill

Vannregionmyndigheten har som koordinerende myndighet arbeidet for en felles forståelse for regelverk og føringer samt å oppnå konsensus i spørsmål og forhold hvor det forelå motstridende oppfatninger mellom sektormyndigheter, høringsinstanser og andre involverte parter. Det har vært lagt stor innsats i å oppnå konsensus gjennom en rekke informasjons-, hørings- og arbeidsmøter.

Per dags dato foreligger det dissens mellom følgende parter: Fiskeridirektoratet og Fylkesmannen i Troms har fortsatt divergerende oppfatninger om hvordan nasjonale føringer i forhold til håndtering av «påvirkning fra oppdrettsfisk» skal tolkes og gjennomføres. Her ønsker Fylkesmannen i Troms å bruke «påvirkning fra rømt oppdrettsfisk og lakselus» som grunnlag for å foreslå overvåkning av vannforekomster i *Regionalt overvåkningsprogram for vannregion Troms 2016-2021*.

Fiskeridirektoratet ønsker derimot at forslag til overvåkningstiltak begrunnet med «rømt oppdrettsfisk og lakselus» skal fjernes fra dette dokumentet. Siden partene ikke kunne enes

blir dissens skriftlig fremstilt i *Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021* og i *Regionalt overvåkningsprogram for vannregion Troms 2016-2021*.

Det foreligger også en dissens mellom vannregionutvalget og aktører fra vannkraftnæringen i forhold til vurdering av dagens tilstand for sterkt modifiserte vannforekomster i vannregionen. Fylkesmannen i Troms og Norges vassdrags- og energidirektorat har som sektormyndigheter vurdert kvaliteten av vannmiljøet og registrert dagens tilstand i Vann-nett. Basert på denne vurderingen har disse sektormyndigheter også satt individuelle miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster.

I de tilfellene hvor sektormyndighetene har vurdert dagens tilstand til vannforekomsten som dårligere enn «god økologisk tilstand» (GØT) skal det gjennomføres tiltak for å oppnå miljømålet «godt økologisk potensial» (GØP) i løpet av planperioden. Dagens tilstand er dermed foreslått til «dårlig økologisk tilstand» i aktuelle vannforekomster.

Troms Kraft AS og EnergiNorge argumenterer for at det ikke er gjennomført helhetlige og overordnede kost/nytte-analyser og at dagens tilstand derfor skal settes til «god økologisk tilstand» jf. nasjonale føringer. Dette vil medføre at miljømålet «godt økologisk potensial» oppnås uten at det gjennomføres noen tiltak for å bedre tilstanden i disse vannforekomstene/vassdragene. Vannregionutvalget har valgt å ta hensyn til Fylkesmannen i Troms og NVEs synspunkter i dette forholdet.

Fylkesmannen i Troms og Norges vassdrags- og energidirektorat har klassifisert deler av Altevatn-Bardusvassdraget som er regulert til likevel å være naturlige vannforekomster og foreslår på den bakgrunn biotoptiltak og minstevannføring som avbøtende tiltak i forhold til oppnåelse av miljømål. Statkraft (som er regulant i vassdraget) henviser derimot til nasjonale føringer som beskriver at konkrete miljømål må fastsettes med utgangspunkt i realistiske miljøtiltak, det vil si tiltak basert på en helhetlig kost-nytte vurdering (som ikke foreligger).

I dette tilfelle foreligger det kun et grovt overslag for produksjonstap på om lag 100 GWh per år (til sammenligning har Altakraftverket et gjennomsnittlig på ca. 650 GWh), uten at det er gjort en konkret vurdering av den forventete miljøgevinsten om tiltakene blir gjennomført. Statkraft henstiller derfor å erstatte de foreslåtte tiltakene med problemkartlegging og kunnskapsinnhenting og ber om at disse vannforekomstene defineres som sterkt modifiserte og at dagens tilstand settes til god/moderat og dermed uten behov for tiltak.

Statkrafts innspill gjelder en lang rekke vannforekomster (en elv består som regel av flere vannforekomster) og er delvis tatt hensyn til når det gjelder deres ønske om fastsetting av dagens tilstand til god (godt økologisk potensiale) og miljømålet til det samme, mens for andre områder der Fylkesmannen i Troms viser til nasjonale føringer er innspillet ikke tatt hensyn til.

Prioritering av revisjon av vannkraftkonsesjoner

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har i samarbeid med Miljødirektoratet utarbeidet en rapport som gir en oversikt over hvilke vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2002 (NVE rapport 49: 2013, *Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022 - Nasjonal gjennomgang og forslag til prioritering*).

Basert på denne rapporten har Fylkesmannen i Troms og Norges vassdrags- og energidirektorat, region nord utarbeidet et notatet «Regional prioritering av revisjoner av vannkraftkonsesjoner i Troms». De tre vassdrag som er plassert i kategori 1.1. med høyest

prioritet i forhold til revisjon er følgende: Altevatn og Barduelva nedstrøms Innset – Skibotnelva – Kildalselva.

Vurderingen og prioriteringene som blir lagt frem i dette notatet er direkte knyttet til «Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021» og «Regionalt tiltaksprogram for vannregion Troms 2016-2021». I gjennomgangen gis Kåfjordelva prioritet 1.2, det vil si den nesthøyeste prioritering for revisjon av konsesjoner, noe som i praksis betyr at konsesjonen ikke vil komme til revisjon innen 2022. Kåfjord kommune er ikke enig med denne vurderingen og har derfor sendt søknad om revisjon av vannkraftkonsesjon for Kåfjordelva (05.06.2015) til Norges vassdrags- og energidirektoratet og et ønske om at elva får prioritet 1.1 – den høyeste.

Vannregionutvalget sluttet seg til denne søknaden og henstiller om at Kåfjordelva får prioritet 1.1 slik at konsesjonen kan revideres innen 2022. En revisjon av konsesjonen vil kunne medføre at såkalt effektkjøring blir redusert eller ikke tillatt lenger. Dette vil kunne gi en forbedring av elvas økologi, men muligens også medføre redusert forsyningssikkerhet og produksjonstap. Disse forholdene vil ventelig bli utredet grundig i forbindelse med revisjon av konsesjonen.

Underfinansiering og ressursmangel

En hovedutfordring som preger alle områder av vannforvaltningsarbeidet var og er den omfattende underfinansiering på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå, samt hos de berørte sektormyndighetene.

En sammenligning av finansieringsbehovet beskrevet i proposisjon til Stortinget om innlemmelse av vanddirektivet i EØS-avtalen, St.prp. nr. 75 (2007-2008), og bevilgningene over statsbudsjettene for 2008–2015 viser det akkumulerte etterslep i finansieringen for vannforvaltningen frem til 2015 er omlag 370 mill. kroner, tilsvarende 50% underfinansiering.

Denne underfinansieringen fremkommer på alle administrative nivåer og har bidratt til at støtte og veiledning fra nasjonale myndigheter har vært forsinket, at svært mange vannforekomster mangler grunnleggende vannmiljødata og at kost/nytte-analyser ikke har blitt gjennomført. Videre har underfinansieringen bidratt til at kommunenes medvirkning i planprosessen har vært begrenset både som sektormyndighet og som representant for befolkningen i planarbeidet.

Vannregionutvalget i Troms er godt kjent med disse problemstillingene gjennom snart seks års arbeid med forvaltningsplanen. Når vannregionutvalget likevel slutter seg til planen og anbefaler fylkestinget å vedta den med de mangler som foreligger, beror dette på flere forhold.

Et er at vannforvaltningsarbeidet er nå inne i sin første av tre planperioder på seks år hver – til sammen 18 år er «avsatt» til å oppnå miljømålene i vannforskriften. Det tar tid å etablere kunnskap og man håper at man gradvis vil få bedre oversikt og kunnskaper slik at grunnlaget for planarbeidet stadig forbedres i kommende planperioder.

Det er også en anerkjennelse av at dette er komplisert arbeid med behov for langsiktig innsats fra svært mange parter som i utgangspunktet ikke var beredt til å ta fatt på oppgaven. Det er selvfølgelig en rekke forutsetninger knyttet til dette, blant annet vilje fra de bevilgende og styrende myndigheter til å sette av de nødvendige ressurser som skal til for å få til langsiktig og kunnskapsbasert vannforvaltning i tråd med vannforskriften.

Økonomiske og administrative konsekvenser

På kort sikt vil vannforvaltningsplanen ikke ha vesentlige økonomiske konsekvenser for Troms fylkeskommune utover allerede bevilgede midler til arbeidet med vannforvaltning.

Tiltak som foreslås i tiltaks- og overvåkningsprogram skal i hovedsak finansieres av de ansvarlige sektormyndigheter og staten. Et eventuelt produksjonstap for kraftprodusentene i fylket, på grunn av tiltak for å forbedre vannmiljøet etter vannforskriften kan imidlertid medføre redusert forsyningssikkerhet og mindre inntekter for kraftselskapene og dermed også for eierne, deriblant Troms fylkeskommune.

Dette vil også kunne medfører kostnader ved å kompensere for den kraft som eventuelt går tapt for å oppnå miljøgevinst. Neste planperiode vil kreve økte ressurser til oppfølging og rullering av planen dersom planen på en god måte skal bidra til å oppfylle vannforskriftens formål. Dette forutsetter økning i nasjonal finansiering av vannforvaltningsarbeidet både for kommuner, sektor- og regionale myndigheter.

Fylkesrådet tilrår fylkestinget å fatte slikt vedtak:

1. Fylkestinget i Troms vedtar «Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021» samt «Regionalt tiltaksprogram for vannregion Troms 2016-2021», «Regionalt overvåkningsprogram for vannregion Troms 2016-2021» og «Handlingsprogram for vannregion Troms 2016» med tilhørende vedlegg.
2. Fylkestinget konstaterer at vannforskriften gir staten det nasjonale ansvaret for gjennomføring av en helhetlig og samordnet vannforvaltning. De statlige bevilgninger til gjennomføring av planarbeidet har ikke stått i forhold til de oppgaver som er forutsatt gjennomført. Dette har spesielt gått ut over kommunenes mulighet til å bidra og delta aktivt i planarbeidet.
3. For at vannforskriftens krav til kunnskapsgrunnlag, overvåkning, gjennomføring av tiltak, omforent medvirkning, utarbeidelse og revidering av de regionale forvaltningsplaner, skal kunne oppfylles i neste planperiode, er det påkrevet med betydelig økning av ressurser til dette formålet. Dette ble skissert allerede i St. prp. 75 (2007-2008) om innlemmelse av vanndirektivet i EØS-avtalen.
4. Det vil være viktig å synliggjøre at alle berørte myndigheter har ansvar for at vannforvaltningsplanen følges opp, herunder at planene brukes ved statlig planlegging og tas hensyn til i budsjetter. Dette omfatter også bruk av ressurser og avsetting av virkemidler til å gjennomføre og følge opp tiltak for å realisere planen.

Tromsø, den 18.11.2015

Knut Werner Hansen
Fylkesordfører

...