

Vassregion Hordaland
Hordaland fylkeskommune
Postboks 7900
5020 Bergen

Hovedkontor

Gaustadalléen 21
NO-0349 Oslo
Telefon: 02348
Fax 22 18 52 00
Bankgiro: 5010 05 91828
SWIFT: DNBANOKK
Foretaksnr.: 855869942
www.niva.no
post@niva.no

Deres referanse
2014/16490

Deres brev av
24.06.2014

Vår referanse

J.nr. 1899/14
S.nr. 40026A

Dato
28.12.2014

Høringsuttalelse til Regional plan for vassregion Hordaland 2016-2021 og tiltaksprogram

NIVA har gjennomgått utkastene til forvaltningsplan og tiltaksprogram som er lagt ut til høring via Vannportalen, og nedenfor følger en oppsummering av våre generelle og mer spesifikke kommentarer til dokumentene.

Generelt

Det er lagt ned et stort og viktig arbeid i forbindelse med utarbeidelsen av forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet, og dokumentene gir samlet sett en god beskrivelse av status og utfordringer for vannforvaltningen i regionen. Mye av innholdet er imidlertid av generell eller deskriptiv karakter, og det blir heller ikke lagt skjul på at arbeidet for planperioden er kommet kortere enn ambisjonene tilsa på forhånd. Det er flere årsaker til dette, men de fleste kan føres tilbake til en mismatch mellom de høye ambisjonene Vannforskriften legger opp til og de ressurser sentrale myndigheter hittil har bevilget til arbeidet. NIVA vil påpeke at et bedre datagrunnlag er avgjørende for å få tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for kostbare tiltak for å oppnå god økologisk og kjemisk tilstand for våre vannforekomster. Kostnader for et godt overvåkingsprogram er små sammenlignet med de aktuelle tiltakene.

Datagrunnlag for vurdering av miljøtilstand

Selv om alle vannforekomstene er karakterisert og klassifisert, er dette mange steder gjort på veldig usikkert grunnlag. Hele 96 % av vannforekomstene i regionen er klassifisert i en av «Antatt»-kategoriene. Dette skyldes både manglende datagrunnlag, men også at data som finnes ikke er tilgjengelige via Vannmiljø/Vann-nett. Vi har funnet en rekke direkte feil i datagrunnlaget (Vann-Nett) for typifisering og klassifisering av vannforekomster, og mye av det som ligger her synes å bygge på antagelser. Usikkerheten i forhold til å kunne fastslå vanntyper og miljøtilstand forplanter seg også videre i prosessen med å vurdere måloppnåelse, samt eventuelt avlastningsbehov og aktuelle tiltak. En konsekvens av dette må bli at problemkartlegging blir en vesentlig oppgave i forvaltningsperioden, med omfattende revisjon av datagrunnlaget for tilstandsvurdering og prioritering av tiltak..

Med det store antallet vannforekomster innenfor kategoriene elver, innsjøer, grunnvann og kystvann sier det seg selv at det ikke vil være mulig eller hensiktsmessig å ha kjemiske, biologiske og hydromorfologiske grunnlagsdata for alle. Det burde imidlertid ha vært lagt inn mer ressurser på (1) et

representativt tiltaksrettet overvåkingsprogram der noen vannforekomster velges ut som representative for flere lignende vannforekomster, (2) import av eksisterende data i Vannmiljø/Vannnett, (3) Modellering av miljøtilstand i enkelt-lokaliteter basert storskala datasett og empiriske (statistiske) sammenhenger mellom fysiske, kjemiske og biologiske miljøvariable, og (4) Problemkartlegging i områder med komplekse/uavklarte problemstillinger. Det siste kan også brukes for å verifisere modellerte data i utvalgte vannforekomster.

Påvirkninger

Forvaltningsplanen inneholder en god oversikt over de viktigste påvirkningene vannforekomstene i regionen utsettes for. Forurensning, sur nedbør og vassdragsreguleringer ansees som de viktigste for regionen som helhet, men dette varierer mellom vannområdene. Sur nedbør er fremdeles en viktig faktor for redusert miljøtilstand i elver og innsjøer i deler av vannregionen. Vassdragsreguleringer er antagelig den mest omfattende påvirkningsfaktor. Arbeidet med avbøtende tiltak for å bedre forhold for biologisk mangfold og særlig for anadrom fisk vil derfor være meget viktig i regionen. Erfaringer med tiltak for Vossolaksen og tiltak i Eksingedalselva viser at det ligger et betydelig potensiale her. Viktige lokale forurensningskilder er landbruk, spredt bebyggelse og ulike punktkilder (deponier, industri), men også lekkasje/overløp fra offentlige kloakknnett. I omtalen av påvirkninger nevnes også spredning av fremmede fiskeslag. Dette er et viktig aspekt, siden både ørekyt, gjedde og abbor er spredd aktivt de senere år, og uønskede effekter på biologisk mangfold og økosystemtjenester (vannkvalitet, fritidsfiske, rekreasjon) kan være umulig å motvirke uten svært kostbare og kontroversielle tiltak.

Mindre vassdrag langs kysten er mindre forsuringfølsomme, men mange utsettes til gjengjeld for lokal forurensning og fysiske inngrep. Kystvann påvirkes både av langtransporterte forurensninger via kyststrømmen og lokal forurensning fra industri, byer/tettsteder og fra elver. Næringssalt-tilførslene via elvene har generelt avtatt de siste 10-20 årene pga. bedre kloakkrensing og tiltak i landbruket, men tilførslene av naturlig organisk materiale (humus) inkludert organisk nitrogen har til gjengjeld vist en sterk økning i samme periode. Effektene av dette på marine økosystemer er foreløpig lite kjent.

Fiskeoppdrett omtales i forvaltningsplanene ikke som en påvirkningsfaktor (jfr. innsigelser fra Fiskeridirektoratet i flere tiltaksanalyser for vannområdene), dvs. at påvirkning settes til «ukjent». Det er imidlertid ingen tvil om at omfattende oppdrettsvirksomhet i regionen utgjør en betydelig påvirkningsfaktor mht. forurensning av kystsonen der områder med utilstrekkelig vannutskifting er særlig sårbare (jfr. Miljødirektorates rapport M-80/2013 om Elvetilførsler og direkte tilførsler til norske kystområder), påslag av lakselus på villfisk, rømt oppdrettsfisk som gyter i elvene, og betydelig uttak av ferskvann til smoltoppdrett. Tilbakegang av anadrom fisk (laks og sjøaure) er et stort og viktig problem i Hordaland, og tiltaksplaner som kan avhjelpe dette kan ikke underslå disse påvirkningene.

De ulike påvirkningene må spesifiseres bedre i de forskjellige delene av forvaltningsplanen, da både overvåking, klassifisering, kilderegnskap og tiltaksplaner ofte er spesifikke for hver påvirkning (eks. eutrofiering, organisk belastning, forsuring, hydromorfologiske inngrep). Det er også viktig å ikke bare se på de ulike påvirkningsfaktorene enkeltvis. De fleste vannforekomster med redusert miljøtilstand er utsatt for stress fra flere faktorer samtidig, og det er ofte vanskelig å få oversikt over det samlede trusselbildet (hvordan faktorene virker sammen) uten inngående kjennskap til systemene og deres funksjon. I tillegg til dagens påvirkninger vil klimaendringer komme inn som en stadig viktigere stressfaktor i løpet av de neste 20-30 år. Med dette som bakteppe, vil det i økende grad kreves god bakgrunnskunnskap om påvirkning/respons-forhold for å kunne identifisere «de rette» tiltakene for å

bedre miljøtilstanden. Dette elementet må derfor sterkere inn i neste runde med tiltaksanalyser som bør gjennomføres i kjølvannet av det foreliggende tiltaksprogrammet.

Tiltaksprogram

Med bakgrunn i den store usikkerheten som er knyttet til vannforekomstenes miljøtilstand, tiltaksbehov og påvirkningsfaktorer er det faglige grunnlaget for tiltaksprogrammet svært spinkelt. Dette medvirker til at programmet i stor grad framstår som et foreløpig dokument, med generelle betraktninger rundt antatt tiltaksbehov i vannforekomstene samt en omfattende opplisting av alle tenkelige tiltak som kan bidra til å forbedre miljøtilstanden. Grunnlaget for-, realismen i-, eller forventet effekt av de nevnte tiltakene er imidlertid ikke vurdert. Dette gjelder også kostnadene ved å gjennomføre tiltakene (selv om grove kostnadsanslag er ført opp i noen tilfeller). Dette betyr at tiltaksprogrammet, slik det foreligger, først og fremst blir et rammeverk for den videre prosessen med å utrede, prioritere, og iverksette miljøforbedrende tiltak.

Prioriteringer

Tiltaksanalysene fra vannområdene er mangelfulle fordi det ikke har vært tilstrekkelig dokumentert kunnskap om vannmiljøet til å kunne fastsette konkret tiltaksbehov. Forvaltningsplanen framhever at prioriteringene skal baseres på lokale tiltaksanalyser (vannområdene), og omtaler følgende temaer som viktige: Spredte avløp, Vassdrag med vasskraft, Bedre forhold for laks og sjøaure, Miljøgifter, Landbruk, og at elvemusling skal berges i regionen. Disse prioriteringene adresserer noen av de viktigste miljøutfordringene som er knyttet til vannforekomstene i regionen og de synes også godt forankret i lokale tiltaksanalyser. De foreslåtte tiltakene er imidlertid stort sett av generell karakter, og det gjenstår mye arbeid med å konkretisere disse. Foreslåtte tiltak mot fremmede arter representerer etter vår vurdering ikke noe nytt i forhold til dagens forvaltningsregime. I tillegg vil NIVA peke på at kloakklekkasjer og overløp er et betydelig problem i byer og flere tettbygde områder, og tiltak er nødvendige for å kunne nå miljømål i disse områdene, særlig i lys av mer ekstremnedbør som må forventes å øke med klimaendringene. Konkrete tiltak for å hindre forurensning fra fiskeoppdrettsanlegg i kystområder med utilstrekkelig vannutskifting og mot spredning av fremmede fiskeslag bør også inngå i forvaltningsplanen.

Et annet viktig tema er forurensede fjordsedimenter. Ubåtvraket ved Fedje er åpenbart den viktigste enkeltsaken i regionen, men arbeidet med opprensning av havneområder, industriområder og småbåthavner må også prioriteres. I tillegg til videreføring av Miljødirektoratets fylkesvise tiltaksplaner, bør problemkartlegging knyttet til mistanke om forurenset sjøbunn være aktuelt en rekke steder.

NIVA vil også fremheve at det er viktig å vurdere klimatilpasningstiltak og tiltak mot andre påvirkninger i sammenheng. For eksempel vil etablering/restaurering av naturlig brede kantsoner og våtmarker langs vassdrag være et effektivt tiltak som reduserer tilførsler av næringsalter, partikler og miljøgifter til både elver og innsjøer/kystområder nedstrøms, og samtidig virker flomdempende og bedrer biodiversitet og habitater for fisk og andre organismer i vassdragene. Dette tiltaket er også topp-prioritert på EU-nivå i kommisjonens rapport fra 2012: *Blueprint to safeguard European waters*.

Også flere tiltak som kom opp i forbindelse med de lokale tiltaksanalysene vil være viktige å ha med seg i videre i prosessen. Av disse kan nevnes:

- Klimatilpassing krever større kapasitet på avløp og bedre overvannshåndtering
- Håndtering av avrenning fra diverse affallsdeponier i flere vannområder

- Håndtering av avrenning fra veier og tette flater
- Kartlegging og tiltaksovervåking i sjørrerbekker
- Påvirkning fra lakselus og rømt oppdrettsfisk

Overvåking

Sammen med høringsdokumentene er det lagt ut grunnlagstabeller for planlagt problemkartlegging, tiltaksovervåking og basisovervåking i den kommende planperioden. Begrensede økonomiske midler til å gjennomføre nødvendig overvåking vil kunne forsinke igangsetting av tiltak og dermed også oppnåelse av fastsatte miljømål. For å oppnå nødvendig utsagnskraft er det viktig at overvåkingsprogrammene utarbeides og gjennomføres i henhold til klassifiserings- og overvåkingsveilederne. Problemkartlegging er foreslått som et viktig første tiltak i til sammen 224 vannforekomster i vannregion Hordaland, og i de lokale tiltaksanalysene er tallet enda større. Ved begrensede økonomiske rammer er det bedre å redusere antall lokaliteter til et representativt utvalg framfor å redusere på prøvetakingsfrekvens eller kutte vekk sentrale kvalitetselementer.

I en lang rekke vannforekomster er både tiltaksovervåking og problemkartlegging foreslått. Problemkartlegging må være et første skritt for å fastsette vanntype og økologisk tilstand i disse tilfellene. Tilstandsovervåking skal være tilpasset aktuelle tiltak. Dersom en ikke er sikker på hvilke påvirkninger som bestemmer miljøtilstanden, kan en heller ikke vite hvilke tiltak som vil gi en positiv effekt på vannmiljøet.

Overvåkingsplanen gir ingen detaljer om aktuelle kvalitetselementer, parametre, prøvetakingsfrekvens etc. for problemkartlegging eller tiltaksovervåking. Det gjenstår derfor et omfattende arbeid med å utarbeide detaljer i overvåkingsprogrammene. Vi vil gjerne understreke at utbyttet av problemkartleggingen i stor grad vil avhenge av hvordan programmene designes og gjennomføres rent faglig. Framfor å spre aktiviteten på en hel rekke undersøkelser i enkelt-lokaliteter bør det vurderes å konsentrere innsatsen om noe færre problemstillinger og heller gjøre en grundig jobb med disse. I mange tilfeller vil det også være mulig å overføre ervervet kunnskap og erfaring fra en «case study» til andre områder / lokaliteter med lignende utfordringer.

Unntak fra miljømål

I Vannregion Hordaland synes mindre strenge miljømål bare å ha vært anvendt for sterkt modifiserte vannforekomster (vesentlig regulerte vassdrag). Ingen vannforekomster er oppført med utsatt frist (etter 2021) for oppnåelse av miljømål. Med usikker miljøtilstand i de fleste vannforekomster, og med store og omfattende påvirkninger i regionen, virker dette urealistisk. Vi går ut fra at dette bildet vil nyanseres atskillig i løpet av planperioden.

Avsluttende merknader

Forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet svekkes av usikkerhet i datagrunnlaget for klassifisering av miljøtilstand, noe som også forplanter seg i den videre prosessen med å vurdere eventuelt avlastningsbehov, påvirkninger og aktuelle tiltak for å nå miljømålene. Det er på tross av dette foreslått en rekke tiltak i planperioden 2015 – 2021. Mange av disse er imidlertid av generell karakter og på grunn av manglende kost/nytte analyser heller ikke aktuelle å iverksette uten grundige tilleggsutredninger. Dette betyr at tiltaksprogrammet, slik det foreligger, først og fremst blir et rammeverk for den videre prosessen med å utrede, prioritere, og iverksette miljøforbedrende tiltak.

Oppfølging av forvaltningsplan/tiltaksprogrammet for pilot-vannområdet Nordåsvatnet illustrerer at det kan være en forholdsvis lang vei fram til at foreslåtte tiltak faktisk blir gjennomført. Av tiltak som ble foreslått i forrige planperiode (2009-2014) er mindre enn 1/3 ferdig gjennomført, og iverksettelse av vannforvaltningsplanen har gått tregere enn hva som er ønskelig i forhold til vannforskriftens intensjon. Dette skyldes i stor grad at en rekke tiltak krever omfattende utredning og regulering, men også en mismatch mellom de høye ambisjonene Vannforskriften legger opp til og de ressurser sentrale myndigheter hittil har bevilget til arbeidet. Denne skjevheten må rettes opp dersom intensjonene i vannforskriften skal kunne innfris i den kommende planperioden.

Med vennlig hilsen

NORSK INSTITUTT FOR VANNFORSKNING



Anders Hobæk
Forsker I

Direktelinje: 90618862
e-post: hob@niva.no