

Notat

Til: Ragnhild Kvalheim

Fra: Bjørn Borge Skei

Sak nr:
2018/1381-108

Dato:
26.11.2020

3-053 Vurderinger etter vannforskriften § 12 og nml. kapittel II

Konklusjon

Vannforskriften gjennomfører EUs vanndirektiv i norsk rett, og vilkårene i § 12 må være oppfylt for at det skal kunne gis tillatelse etter det aktuelle sektorregelverket.

Vannområdekoordinator (VOK) vurderer at vilkårene etter vannforskriften § 12 ikke er oppfylt med planforslaget, og at dette gir grunnlag for å avvise tiltaket.

Kommunen og andre myndigheter skal arbeide for å nå de konkrete miljømålene for vann som i perioden 2016-2021 er fastsatt i regional vannforvaltningsplan godkjent av Klima- og miljødepartementet. Når en reguleringsplan vedtas så er det et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og vilkårene etter vannforskriften og naturmangfoldloven kapittel II skal i dette tilfellet være oppfylt før sluttbehandling av endelig planforslag, slik VOK vurderer. Resultatet av miljøkartleggingene er en sentral del av kunnskaps- og dermed beslutningsgrunnlaget for vurdering av naturverdier, utbyggingsløsninger, miljøkonsekvenser og avbøtende og/eller restaurerende og/eller kompensierende tiltak for vann, vannmiljø og øvrig naturmangfold. Ved ikke å legge denne praksisen til grunn mister Stjørdal kommune som planmyndighet muligheten til å foreta vurderingen etter vannforskriften § 12. Det bør med andre ord ikke åpnes for at nødvendig miljøkartlegging kan utsettes til etter politisk sluttbehandling og vedtak, slik VOK vurderer. Resultatet kan da bli at kommunen gjennomfører en tid- og ressurskrevende planprosess og vedtar en plan som aldri vil kunne gjennomføres grunnet konflikt med vannforskriften § 12.

Bakgrunn

Vannområdekoordinator (VOK) har tidligere oppsummert egne vurderinger før høring med notat «3-053 Foreløpige vurderinger etter vannforskriften § 12 og nml. kapittel II», videre omtalt som notat(et). Notatet er besvart av Nye Veier AS (NVAS) i teknisk notat N1-YM-09.

I notatet er det pekt på mangler ved kunnskapsgrunnlaget, og VOK har etterspurt en helhetlig kartlegging i respektive nedbørfelt, avgrenset til sidevassdrag til hhv. Langsteinelva (vannforekomst-ID 125-94-R) og Vollselva (vannforekomst-ID 124-244-R). Fysiske inngrep i form av utretting, kunstige terskler og/eller bekkelukninger som fragmenterer vassdrag er en stor utfordring rundt Trondheimsfjorden. I møte med NVAS har VOK henvist til konkret metodikk (Bergan og Nøst 2017) for kartlegging av slike inngrep i sidevassdrag, og som

tidligere er gjennomført i Trondheim kommune. Metodikken er formidlet tidsnok til at en kartlegging kunne gjennomføres, i Stjørdal kommune. Etter møter og korrespondanse kan VOK ikke se at NVAS har brukt etterspurt tilnærming i videre arbeid med kunnskapsgrunnlaget.

Kommunen kan vedta inngrep eller aktivitet i en vannforekomst, selv om dette forringer tilstanden eller medfører at miljømålene ikke nås. Dette går frem av vannforskriften § 12, og gjelder når det utarbeides planer etter plan- og bygningsloven. Det er ansvarlig sektormyndighet, i dette tilfellet Stjørdal kommune som planmyndighet, som må vurdere om vannforskriften § 12 kommer til anvendelse og om vilkårene er oppfylt for å gjøre unntak fra miljømålene. Følgende vilkår må alle være oppfylt for å gjøre unntak:

- samfunnsnyttan av nye inngrep eller aktivitet er større enn tap av miljøkvalitet i vann,
- det finnes ikke alternative løsninger som er vesentlig bedre for vannmiljøet, og
- alle avbøtende tiltak som er praktisk gjennomførbare skal settes inn for å begrense skadeomfanget på vannmiljøet.

Vurderingene etter vannforskriften § 12 suppleres av de alminnelige bestemmelsene i nml. kapittel II, som kommer inn der det fattes vedtak som berører naturmangfold. Bestemmelsene i nml. §§ 8-12 omfattes av begrunnelsesplikt. Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver etter lovens § 11. Tiltakshaver må betale for:

- å fremskaffe mer kunnskap,
- å overvåke naturtilstanden,
- en mer kostbar og tidkrevende teknikk, lokalisering eller driftsform, og
- avbøtende tiltak som reduserer eller minimerer skadene på naturmangfoldet.

Diskusjon

VOK har etterspurt en systematisk kartlegging av sidevassdrag i nedbørfelt før sluttbehandling. NVAS stiller i notat N1-YM-09 spørsmål ved om det er prosjektet eller andre som er ansvarlig for en slik helhetlig kartlegging. Videre foreslår NVAS at kartlegging av vassdrag og økologi i hele nedbørfeltet, også som grunnlag for eventuelle kompenserende tiltak, legges inn som en rekkefølgebestemmelse og skal være utført innen utgangen av 2021. NVAS mener at vilkårene i vannforskriften § 12 dermed er ivaretatt.

VOK viser til pågående prosess og reguleringsplan for E6 Helltunnelen-Hellstranda, der det er gitt dispensasjon fra rekkefølgebestemmelse som skulle ivareta kunnskapsgrunnlaget og vannmiljøhensyn i det nasjonale laksevassdraget Stjørdalselva. Etter dispensasjonen er utfylling i gang før forundersøkelse er gjennomført, med den konsekvens at det aldri vil kunne dokumenteres verdien området ved utløpet av Stjørdalselva har for biologisk mangfold.

Videre vises det til Fylkesmannen sin uttalelse til vedtak i klagesak vedrørende reguleringsplan for E6 Helltunnelen-Hellstranda: «Fylkesmannen har etter en gjennomgang av klagesaken kommet til at kommunens vedtak ikke var tilstrekkelig opplyst da vedtaket ble fattet, jf. forvaltningsloven § 17.» I uttalelse til reguleringsplan for E6 Kvithammer-Åsen i Stjørdal kommune står det: «Fylkesmannen har erfaring med at undersøkelser av miljøverdier og vannkvalitet ikke nødvendigvis blir gjennomført i god nok tid før anleggsstart. Fylkesmannen foreslår derfor å ta inn supplerende bestemmelse om at det ikke tillates å dispensere fra rekkefølgekravet.»

VOK er usikker på om en slik supplerende bestemmelse er mulig, og legger foreløpig til grunn at det ikke er anledning til å innlemme et rekkefølgekrav knyttet til kunnskapsgrunnlaget og alternativer til kompenserende tiltak, slik NVAS ønsker. Med sin uttalelse til vedtak i klagesak vedrørende reguleringsplan for E6 Helltunnelen-Hellstranda har Fylkesmannen konkludert med saksbehandlingsfeil etter tilsvarende praksis.

Avbøtende tiltak er tiltak som skal ivareta hensynet til vassdragsnatur og øvrig naturmangfold ved planlagt aktivitet i planområdet, dette temaet har NVAS berørt i flere dokumenter. I notat N1-YM-09 skriver NVAS at det er etterspurt undersøkelser som ligger utenfor det som er definert som influensområdet i KU-en, og at dette eksempelvis gjelder undersøkelser av elvemusling i bekker oppstrøms tiltaksområdet. Disse undersøkelsene har VOK etterspurt etter kontakt med forskningsmiljø lokalt som skriver at det kan være elvemusling både i Skatvalsbekken og Holelva, noe som vil kunne avklares med enkle undersøkelser.

Avsnittet over peker på et vesentlig moment i denne saken, nemlig at NVAS og VOK vurderer ulikt om avgrensningen av det geografiske virkeområdet, og hva som vil kunne bli berørt med planlagt aktivitet. Avgrensningen er viktig i arbeidet med kunnskapsgrunnlaget, og også i vurdering og utredning av kompensierende tiltak utenfor planområdet. NVAS har så langt utelukkert en helhetlig kartlegging, og vurdering av kompensierende tiltak i vassdrag som ligger over tiltaksområdet, noe VOK mener gir et mangelfullt kunnskapsgrunnlag når tiltak skal vurderes for å redusere skader av inngrep. Planlagt aktivitet vil kunne gi midlertidig eller permanent endring og påvirkning i, nedenfor, men også over planområdet, slik VOK vurderer. Fisk og andre vannlevende organismer forflytter seg naturlig nedover, men også oppover åpne og sammenhengende vassdrag. Potensialet mht. naturverdier og ressursbruk for kompensierende tiltak kan videre vise seg å være større lenger opp i vassdraget, over planområdet, slik VOK vurderer.

I hørings svar til notatet skriver NVAS at dersom det er slik at kommunen mener at kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt og at det er behov for spesifikke kartlegginger, så burde dette framgått av vedtatt planprogram. VOK viser til kapittel 7.2.3 om naturmangfold i planprogrammet: «Det ble ikke gjennomført feltregistreringer med hensyn på naturmangfold i forbindelse med kommunedelplanen. Kunnskapsgrunnlaget vurderes derfor å være for dårlig, og det skal gjennomføres feltregistreringer langs hele traséen, samt andre arealer, som vil bli berørt i forbindelse med tiltaket. [...] Planområdet berører flere vassdrag [...] og utredningen vil kartlegge påvirkning og evt. konsekvenser for disse.» VOK vurderer at teksten i planprogrammet er adekvat i denne sammenhengen. Videre er det gitt informasjon i møter og korrespondanse med kommunen, der VOK har pekt på metodikk som vil gi et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag med kartlegging av sidevassdrag til hhv. Langsteinelva og Vollselta.

Hvilken naturlig funksjon har aktuelle vassdrag? I notatet har VOK tatt utgangspunkt i opprinnelig referanse og hva som må til for å forbedre og/eller ta vare på vannmiljøet i videre samfunnsutvikling. Vann og våtmark var mer vanlig i tidligere tiders jordbrukslandskap, og flere våtmarker ble brukt til beite og slått. Våtmark og vassdrag er oaser i landskapet for plante- og dyrelivet. De har også en rekke andre viktige funksjoner i overvannshåndtering og som rensaneanlegg. Åpne bekker er bedre til å regulere flommer enn det rørlagte bekker er, og bekkelukkinger frarådes både i et biologisk-, naturfare- og klimatisk perspektiv. Naturlig funksjon er ikke begrenset til et potensial for enkelte arter i vannforekomsten, men samspill mellom vassdragsnatur og naturmangfold i en større sammenheng. Det er derfor viktig å bevare og eventuelt på nytt etablere ulike typer våtmark og naturhermende vassdrag.

Hvilken funksjon har aktuelle vassdrag i dag? Langsteinelva er i god økologisk og god kjemisk tilstand, og Vollselta er i dårlig økologisk og dårlig kjemisk tilstand. I nedbørfeltet til Vollselta er vassdrag og naturlig vegetasjon marginalisert, og bekker er lukket flere steder på opprinnelig strekning. Utviklingen har generelt, og i løpet av de siste 70 år spesielt, gått fra en situasjon med stort mangfold på ekstensivt drevet jordbruksareal til en situasjon med lite mangfold på intensivt drevet jordbruksareal. I dag er mange vannforekomster grøftet og tørrlagt for å gi mer jordbruksareal. Små vann og dammer har gjerne blitt fylt igjen. I det intensivt drevne jordbrukslandskapet er det biologiske mangfoldet først og fremst knyttet til kantsoner og restareal langs vassdrag. Siden det er store utfordringer med erosjon og avrenning fra dyrkamark er kantvegetasjonen spesielt viktig i Vollselta med sidevassdrag.

Hvilken funksjon vil aktuelle vassdrag ha under/etter en anleggsperiode? Planlagt aktivitet og inngrep vil midlertidig eller permanent redusere vassdragsnatur og naturmangfold innenfor planområdene, slik VOK vurderer. Kryssing, lukking og utfylling i vassdrag medfører at ytterligere habitater forsvinner. Med planlagt aktivitet forsvinner ravinedal som oppfyller kriteriene for A-lokalitet, det vil si av nasjonal verdi, langs Vollselva. Med det forsvinner sjelden og truet natur og naturmangfold. Med eventuell lukking av sidevassdrag forsvinner sammenhengende vassdragsnatur og vegetasjon mellom utmark og elv. Åpne bekker og vassdragsnatur har stor betydning for mange arter i åkerlandskap med intensiv drift. Her finnes både et stort antall planter og mange insekter som er knyttet til disse plantene. Slike områder er også viktige for eksempelvis frosker, padder og salamandere. Vipe, storspove, rødstilk og enkeltbekkasin viser klar tilbakegang i jordbrukslandskapet, og for disse fuglene kan vannsig og fuktige drag være avgjørende for forekomst og reproduksjon.

VOK har etterspurt en systematisk kartlegging av sidevassdrag i nedbørfelt før sluttbehandling, men finner at NVAS ikke har gjennomført en slik kartlegging. Dermed mangler også kunnskapsgrunnlaget for vurdering av, og eventuelt krav om konkrete kompensierende og/eller restaurerende tiltak. Flystripa sperrer det naturlige utløpet av Stjørdalselva, og er et fysisk skille mellom hhv. påvirkning knyttet til vedtatt reguleringsplan for E6 Helltunnelen-Hellstranda til nytt utløp (vannforekomst-ID 0320041000-8-C) og påvirkning knyttet til reguleringsplan for E6 Kvithammer-Åsen til tidligere utløp (vannforekomst-ID 0320041000-4-C). Stjørdalselvas utløp nord for flystripa har fungert før det ble stengt og det gamle elveleiet har med det en naturlig prioritet, sammenlignet med «nye» tiltak, mht. restaurering og tilbakeføring. Med utgangspunkt i konklusjonen fra NTNU Vitenskapsmuseet naturhistorisk rapport 2018-3 bør det derfor konkret utredes 1) teknisk gjennomførbarhet og 2) kostnader ved mange og store kulverter og/eller overbygging under rullebanen for å få målbar effekt på vannutskiftningen. Dette har VOK argumentert for i forrige reguleringsplan, men utredning av tiltaket er så langt ikke gjennomført. VOK finner det betimelig å argumentere for gjenåpning under rullebanen som kompensierende tiltak. Kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt i tilknytning til reguleringsplan for E6 Kvithammer-Åsen og vannforekomsten nord for flystripa vil bli berørt av denne reguleringsplanen. Vannforekomsten som nå er avskåret fra Stjørdalselva nord for flystripa oppnår ikke miljømålet med gjeldende tilstandsklassifisering. I denne vannforekomsten må det iverksettes tiltak for å tette gapet mellom dagens tilstand og miljømålet.

Stjørdal kommune peker på seg selv som en foregangskommune innen klima og miljø, forsterket gjennom vedtak om klima- og miljøkrise, og skal iverksette målrettede tiltak for å sikre verdifull natur og biologisk mangfold. Foregangskommunen forplikter seg til en annen tilnærming enn å begrense negativ utvikling, og må prioritere løsninger som forbedrer natur og biologisk mangfold. Natur er under press, og bygges ned bit for bit. Med dette følger alvorlige, irreversible konsekvenser for naturen selv og generasjonene etter oss. Helhetlig planlegging der dette sees i sammenheng, er utpekt som en særskilt utfordring i nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette er i kjernen av det vanddirektivet griper an, en forvaltningspraksis som ivaretar vannet uten å hindre samfunnsutvikling.

Med hilsen

Bjørn Borge Skei
Rådgiver | vannområdekoordinator Stjørdalsvassdraget
482 50 150

Referanser

Bergan, M. A. og Nøst, T. H. 2017. Tapt areal og produksjonsevne for sjørretbekker i Trondheim kommune - NINA Rapport 1354. 43 s.