

Forslag til endringer i naturmangfoldloven og vannforskriften – høringsinnspill fra vannområdeutvalget for Nordre Fosen vannområde

Vedlegg

1. Høringsnotat – forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Bakgrunn for saken

Klima- og miljødepartementet (KLD) har sendt på høring forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven, i brev datert 5.10.2017. Det foreslås

- at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven. En slik frakopling fra plan- og bygningsloven medfører at de fylkeskommunene som i dag er vannregionmyndigheter ikke lenger skal ha noen formell rolle i arbeidet.
- at utvalgte fylkesmenn får ansvaret for å koordinere det forberedende regionale arbeidet, mens Miljødirektoratet i samråd med øvrige berørte direktorater utarbeider og sørger for høring av oppdaterte vannforvaltningsplaner, og oversender tilråkning til Klima- og miljødepartementet.
- at naturmangfoldloven erstatter plan- og bygningsloven som en av de tre hjemmelslovene for vannforskriften.
- enkelte justeringer for å bringe vannforskriften mer i samsvar med vanddirektivet.

Lov- og forskriftsendringene er foreslått å tre i kraft fra 1.7.2018. Høringsfristen er 15.1.2018.

Fakta

EUs rammedirektiv for vann ble vedtatt i 2000, og innført i norsk lovgivning gjennom vannforskriften i 2007. Formålet med vannforskriften er å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene. Vannforvaltningen skal være helhetlig og nedbørsfeltbasert, på tvers av geografiske og administrative grenser. Norge er inndelt i 11 vannregioner, og siden 2010 har en fylkeskommune i hver vannregion hvert utpekt som «vannregionmyndighet». Sør-Trøndelag fylkeskommune er vannregionmyndighet i vannregion Trøndelag. Vannregionen er videre inndelt i 10 vannområder.

Vannforskriftsarbeidet følger seksårsrykluser, og forrige planperiode var i 2010-2015. Regionale vannforvaltningsplaner for alle vannregionene ble vedtatt i fylkestingene i 2015 og godkjent av Klima- og miljødepartementet i 2016. Vi er nå inne i planperiode 2016-2021, der gjeldende planer skal følges opp og gjennomføres samtidig som ferdig rullerte og oppdaterte planer skal foreligge i 2021.

Forslaget til endringer i vannforskriften

KLD skriver i høringsdokumentet at departementenes forslag til endringer først og fremst er begrunnet i erfaringene fra arbeidet med vannforvaltningsplanene for 2016-2021. Utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven var omfattende, omstendelige og ressurskrevende. For neste planperiode skal det bare skje en revurdering og oppdatering av de vedtatte planene. Dette tilsier en mindre omfattende prosess.

Departementene viser til at det i retningslinjene for oppgavefordeling i *Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* slås fast at staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger, og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning. Departementene mener at arbeidet etter vannforskriften er et eksempel på en slik oppgave, selv om dette arbeidet også innebærer stor grad av deltakelse fra lokale og regionale myndigheter, samt bred deltakelse fra allmennheten. Departementene viser også til at forsyningssikkerhet for elektrisk kraft er et nasjonalt ansvar.

Departementene forventer at de foreslåtte endringene vil gi en betydelig ressursbesparelse.

Vurdering

Forrige planperiode er fulgt av en rekke evalueringer og undersøkelser. Riksrevisjonen har undersøkt KLDs arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har levert rapporten «Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanddirektiv». Norsk institutt for naturforskning (NINA) har levert rapporten «Vannforvaltningsplaner i Norge - opp som en løve, ned som en skinnfell? En dokumentanalyse av planprosessen i regulerte vassdrag som følge av regjeringens godkjenninger i 2016». Menon Economics har på oppdrag fra KS undersøkt kommunesektorens kostnader med vannforskriften. Det ser ikke ut til at departementene har lagt resultatene fra noen av disse evalueringene til grunn for sitt forslag til endringer i vannforskriften, noe som er underlig.

Riksrevisjonens rapport 1 2016 framhever:

«Dagens organisering gir kommunale og regionale plan- og sektormyndigheter anledning til å samarbeide og ta viktige avgjørelser om vannmiljøet og hvordan vannressursene skal brukes.»

NIBR-rapport 2016:22 framhever:

«[...] Det er også overraskende stor enighet om at det er en styrke at disse avveiningene- og prioriteringene gjøres i en *regional* kontekst, for bedre å tilpasse nasjonal politikk til regionspesifikke kontekster og forutsetninger. Hovedintrykket aktørene har er at den regionale arenaen er i stand til å gjøre avveiningene på en god måte og med en *regional følsomhet* som ikke det nasjonale nivået har. Mange gir derfor uttrykk for at vannforvaltningen styrker det regionale og lokale demokratiet.»

Fra lokal og regional forankring til statlig styring

Kommunene har en nøkkelrolle i vannforvaltningen og i arbeidet etter vannforskriften, siden kommunene er nærmest både vannet og innbyggerne. Det har både politisk betydning og er i allmennhetens interesse at kommunenes engasjement og kunnskap om vann benyttes i vannforvaltningen. Kommunene har egne brukerinteresser knyttet til vann, og vannforskriften er et sentralt verktøy for kommunene i å nå egne brukermål for vannet. Kommunene er dessuten en sentral sektormyndighet med virkemidler innen viktige påvirkningsområder (avløp, landbruk, arealbruk).

For å sikre god lokal forankring og måloppnåelse er det viktig at alle involveres. Dagens organisering av vannforvaltningen sikrer en «bottom-up» forvaltning av arbeidet som Norge har fått internasjonal anerkjennelse for.

Forslaget til endringer i vannforskriften innebærer statlig overstyring og avpolitisering av vannforvaltningen. Det foreslås at vannforvaltningsplanene med miljømål og tiltak skal utformes på direktoratsnivå, uten politisk medvirkning. Departementene kan instruere direktoratene, som igjen kan instruere fylkesmennene når det skal gjøres prioriteringer og avveininger mellom lokale/regionale og nasjonale interesser.

I artikkel 13 i vanddirektivet heter det at beslutninger bør treffes så tett som mulig på de steder der vannet brukes eller påvirkes. Det bør derfor legges vekt på tilpasning til regionale og lokale forhold. Forslaget til endringer i vannforskriften kan ikke ses å ivareta dette.

Regionale planer etter plan- og bygningsloven

De vedtatte vannforvaltningsplanene er utarbeidet som regionale planer etter plan- og bygningsloven. Forslaget om å koble vannforvaltningsarbeidet fra plan- og bygningsloven er uheldig. Plan- og bygningsloven er et felles redskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn. Det sikrer gode og helhetlige avveininger og prioriteringer om samfunnets samlede behov. Planprosessene er demokratiske, og sikrer at alle berørte parter deltar aktivt både i planfase og planoppfølging.

Plan- og bygningslovens krav til deltagelse og medvirkning stadfester at statlige etater og kommunene både har rett og plikt til å delta i regionale planprosesser. Plan og bygningsloven sikrer også lokal deltagelse i planarbeidet. Ved å koble vannforskriften fra plan- og bygningsloven faller denne hjemmelen bort. Selv om det legges opp til å videreføre dette prinsippet i vannforskriften er det uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha. Dette kan medføre risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse. Mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.

Ønsket om en mindre omfattende prosess i neste planperiode

Departementene viser til at utarbeidelsen av vannforvaltningsplanene etter plan- og bygningsloven var omfattende, omstendelige og ressurskrevende. Det tar tid å bygge opp en god organisering og samarbeidsprosesser som skal inkludere alle involverte. En omorganisering av arbeidet etter vannforskriften vil føre til at arbeidet må gå opp på nytt i neste planperiode. Nye strukturer og prosesser må innarbeides, noe som kan føre til forsinkelser og mindre effektivitet. Endringene kan også føre til usikkerhet som gjør at vi mister kompetanse og kontinuitet i arbeidet med vannforskriften. Det er vanskelig å se effektiviseringsgevinsten av endringsforslaget. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Dette er uheldig i en demokratisk kontekst.

I Nordre Fosen vannområde var kunnskapsgrunnlaget om miljøtilstanden i vannet svært dårlig ved oppstarten av planarbeidet. Det var derfor umulig å vurdere kostnadseffektiviteten til de skisserte tiltakene i regionalt tiltaksprogram. I tillegg var det flere regionale statlige myndigheter som unnlot å utrede tiltak, og som derfor er dårlig representert i regional vannforvaltningsplan og tiltaksprogram. I løpet av de siste årene har vannområdet drevet mye med miljøovervåking, og kunnskapsgrunnlaget er forbedret. Det er bekymringsfullt at det i neste planperiode bare skal gjøres

mindre endringer av eksisterende planer. Erfaringene fra første planperiode tilsier at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak. Vi frykter at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser.

Fra helhetlig og sektorovergripende til fragmentert sektorstyring

Da vannforskriften ble vedtatt fikk vi nye rammer for vannforvaltningen i Norge. Målsettingen var en helhetlig og nedbørsfeltbasert vannforvaltning, på tvers av administrative grenser. Vannforvaltningen skulle være samordnet og sektorovergripende, med fokus på medvirkning. De ulike interessegruppene og kommunene ville få økt mulighet til innflytelse slik det er i planprosesser etter plan- og bygningsloven.

Dagens krav i vannforskriften til organisering og prosess foreslås fjernet, og kan tilpasses ønsker og behov i den enkelte vannregion. Fylkesmennene kan avgjøre om det er hensiktsmessig å inndele vannregionen i vannområder, og kan bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres på lokalt nivå. Vannforvaltningsarbeidet vil svekkes ved at det ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt (vannregionutvalg). Dersom den regionale samordningen ikke finner sted, vil resultatet blir en enda mer sektorisert forvaltning. Dette på tross av at målet med arbeidet er helhetlig sektorovergripende forvaltning.

Endringen kan gi mindre ambisiøse og forpliktende vannforvaltningsplaner. Det er også en fare for at lokale og regionale innspill om tiltak innen statlig sektors myndighetsområde ikke vil bli inkludert i planene, og redusere muligheten til å oppnå miljømålene.

Viktigheten av vannområdene må framheves

Vannområdenes viktige funksjon i vannforvaltningen har nå blitt påpekt i mange sammenhenger.

Direktoratsgruppa for vannforskriften kom i 2016 med 12 forbedringsforslag for arbeidet med helhetlig vannforvaltning. Ett av disse var «*harmonisert og stabil koordinering i vannområdene*».

Viktigheten av vannområdene er også påpekt i NIBR-rapport 2016:22, der forbedringspunkt 12.5.4 er «*større satsing på arbeidet i vannområdene*». På side 159 kan vi lese: «*Våre funn understreker betydningen av koordinatorstillingene for at vannforvaltningen skal kunne fungere etter intensjonen.*»

Videre kan vi lese: «*For å sikre at kommunene får eierskap til målene i vannforvaltningen er det viktig at de trekkes inn i vannforvaltningsarbeidet i større grad enn de har blitt. Vannområdene, med vannområdeutvalgene, antas å være en arena som er hensiktsmessig for erfaringsdeling, kunnskapsdeling og utvikling av felles forståelse – samt å komme til enighet om tiltak.*»

Fylkeskommunen bidrar til å finansiere koordinatorstillinger i vannområdene gjennom årlige tilskudd over statsbudsjettet. Det er svært viktig at disse bevilgningene videreføres, enten de kommer via Fylkeskommunen, Fylkesmannen eller Miljødirektoratet. Uforutsigbar finansiering av vannområdene kan medføre at samarbeidet i vannområdene opphører, og at viktig kompetanse og kunnskap i kommunene går tapt. Vannområdekoordinatorene skal ivareta kommunale interesser og oppgaver, men også være bindeledd til andre sektormyndigheter, og samarbeide med vannregionmyndigheten om utarbeidelsen av rullerte vannforvaltningsplaner. Det er også viktig at andre sektormyndigheter, i større grad enn før, samarbeider med vannområdene.

Oppsummering

1. Det er sterkt beklagelig at det nå legges opp til statlig overstyring og «avpolitisering» av vannforvaltningen. Dagens organisering legger til rette for politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle berørte parter. Dette er avgjørende for å oppnå vannforskriftens mål.
2. En frakopling av vannforvaltningsarbeidet fra plan- og bygningsloven er uheldig. Plan- og bygningsloven er et godt egnet, felles redskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn for samfunnets samlede behov. Planprosessene er demokratiske, og sikrer at alle berørte parter deltar aktivt både i planfase og planoppfølging.
3. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Dette er uheldig i en demokratisk kontekst.
4. En del av begrunnelsen for endring i vannforskriften er at det i de neste planperiodene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Men det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak. Nordre Fosen vannområde er bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser.
5. Det vil svekke arbeidet at det ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt (vannregionutvalg). Ved å fjerne denne felles samordningsarenaen er det en risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektorisert og fragmentert, mens målet er helhetlige sektorovergrepene planer.
6. Det er uheldig at plan- og bygningslovens hjemmel om at statlige etater og kommunene har rett og plikt til å delta i planleggingen bortfaller. Selv om det legges opp til å videreføre dette prinsippet i vannforskriften er det uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha. Dette kan medføre risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse.
7. Vannområdene er velfungerende samarbeidsformer som er viktige å videreføre. For å sikre fortsatt lokal forankring i vannområder må staten gå inn med økt og forutsigbar finansiering av vannområdenes drift. Det er brukt mye tid og ressurser på å bygge opp kunnskap og kompetanse lokalt og det er vesentlig for det videre arbeidet at denne kompetansen beholdes.

Forslag til vedtak

Vannområdeutvalget for Nordre Fosen vannområde avgir denne høringsuttalelsen til Klima- og miljødepartementet. Vannområdeutvalget sender uttalelsen som orienteringssak til de berørte kommunene.