



HITRA KOMMUNE

Teknisk sektor

Melding om vedtak

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Dato
30.11.2017

Deres ref.
12/3974

Vår ref. / Arkivkode
2014/941-8 / K40

Saksbehandler
Ida Nesset

Høringsinnspill - Forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Hitra kommune v/Teknisk komité vedtok 28.11.17 i sak 136/17, å avgi følgende høringsuttalelse i overnevnte sak:

1. Det er beklagelig at det foreslås statlig overstyring og avpolitisering av vannforvaltningen. Vannressursene er våre felles ressurser og forvaltningen av disse bør ikke defineres som et rent sektoransvar. Dagens organisering sikrer 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. En del av begrunnelsen for endring i vannforskriften er at det i de neste planperiodene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Vannregionmyndigheten er bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for vannressursene våre.
4. Det vil svekke arbeidet at vannregionutvalget ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt. Ved å fjerne denne samordningsarenaen er det en risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektorisert og fragmentert, mens målet er helhetlige sektorovergripende planer.
5. Det er uheldig at plan- og bygningslovens hjemmel om at statlige etater og kommunene har rett og plikt til å delta i planleggingen bortfaller. Vannregionmyndigheten er bekymret for at mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.
6. Arbeidet i vannområdene har etablert 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 vesentlig for det videre arbeidet at den etablerte regionale og lokale kompetansen beholdes.

7. Dersom vannforskriften skal endres må den inneholde en overgangsbestemmelse som klargjør virkningen av de vedtatte vannforvaltningsplanene ved ikrafttredelse av ny forskrift.

Rett utskrift bekreftes.

Med hilsen

Ida Nasset
Saksbehandler

Høringsinnspill - Forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Utvalg	Møtedato	Utvalgsaknr.
Teknisk komite 2015-2019	28.11.2017	136/17

Vedlegg:

1 Høringsnotat

Saksprotokoll i Teknisk komite 2015-2019 - 28.11.2017

Behandling:

Vedtak:

Teknisk komité vedtar å sende følgende høringssvar til endringsforslaget:

8. Det er beklagelig at det foreslås statlig overstyring og avpolitisering av vannforvaltningen. Vannressursene er våre felles ressurser og forvaltningen av disse bør ikke defineres som et rent sektoransvar. Dagens organisering sikrer politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle berørte parter. Dette er avgjørende for å oppnå vannforskriftens mål.
9. 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.
10. En del av begrunnelsen for endring i vannforskriften er at det i de neste planperiodene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Vannregionmyndigheten er bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for vannressursene våre.
11. Det vil svekke arbeidet at vannregionutvalget ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt. Ved å fjerne denne samordningsarenaen er det en risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektorisert og fragmentert, mens målet er helhetlige sektorovergripende planer.
12. Det er uheldig at plan- og bygningslovens hjemmel om at statlige etater og kommunene har rett og plikt til å delta i planleggingen bortfaller. Vannregionmyndigheten er bekymret for at mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.
13. Arbeidet i vannområdene har etablert 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 vesentlig for det videre arbeidet at den etablerte regionale og lokale kompetansen beholdes.

14. Dersom vannforskriften skal endres må den inneholde en overgangsbestemmelse som klargjør virkningen av de vedtatte vannforvaltningsplanene ved ikrafttredelse av ny forskrift.

Enstemmig.

Innstilling:

Teknisk komité vedtar å sende følgende høringssvar til endringsforslaget:

15. Det er beklagelig at det foreslås statlig overstyring og avpolitisering av vannforvaltningen. Vannressursene er våre felles ressurser og forvaltningen av disse bør ikke defineres som et rent sektoransvar. Dagens organisering sikrer politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle berørte parter. Dette er avgjørende for å oppnå vannforskriftens mål.
16. 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.
17. En del av begrunnelsen for endring i vannforskriften er at det i de neste planperiodene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Vannregionmyndigheten er bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for vannressursene våre.
18. Det vil svekke arbeidet at vannregionutvalget ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt. Ved å fjerne denne samordningsarenaen er det en risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektorisert og fragmentert, mens målet er helhetlige sektorovergripende planer.
19. Det er uheldig at plan- og bygningslovens hjemmel om at statlige etater og kommunene har rett og plikt til å delta i planleggingen bortfaller. Vannregionmyndigheten er bekymret for at mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.
20. Arbeidet i vannområdene har etablert 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 vesentlig for det videre arbeidet at den etablerte regionale og lokale kompetansen beholdes.
21. Dersom vannforskriften skal endres må den inneholde en overgangsbestemmelse som klargjør virkningen av de vedtatte vannforvaltningsplanene ved ikrafttredelse av ny forskrift.

Laila Eide Hjertø
Rådmann
Dokumentet er elektronisk godkjent

Dag Robert Bjørshol
Kommunalsjef RO4

Bakgrunn for saken

Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet la 5. oktober 2017 ut forslag til endringer i naturmangfoldloven og vannforskriften på offentlig høring og ettersyn.

Høringsfrist er 15. januar 2018.

Dokumentene finnes her:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ending-i-vannsforskrift-horing/id2573678/>

Saksopplysninger

Rammer

Vannforskriften

Vannforskriften¹ er den norske implementeringen av EUs vanndirektiv, som trådte i kraft fra 1. januar 2007. Forskriften er hjemlet i forurensningsloven, vannressursloven og plan- og bygningsloven.

Forskriften er en samordningsforskrift, som gir rammer for vannforvaltningen. Dette forutsetter at alle berørte myndigheter ivaretar målsetninger som fastsettes i regional planlegging, gjennom deltakelse i planarbeidet og etterfølgende håndtering av egne regelverk. Dette skal sikre en helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av alt vann. I prinsippet er alt vann likeverdig etter vannforskriften.

Forskriften forklarer hvordan vi skal arbeide for å sikre og ivareta helhetlig vannforvaltning. Dette utfordrer sektororganiseringen som er etablert i Norge, og medfører behov for nytenkning og nyorganisering.

Linjestyringen fra departement via direktorat til underliggende organer er endret med vannforskriften.

Vannregionmyndigheten ved fylkeskommunen samkjører i dette arbeidet den regionale og lokale innsatsen, med styringssignaler og deltakelse fra staten ved direktoratene.

Vannregionmyndigheten

Landet er inndelt i 11 vannregioner, og 11 fylkeskommuner er utpekte som vannregionmyndighet. Oppgavene til vannregionmyndigheten er å være koordinerende og ansvarlig for utarbeidelse av den regionale planen med forslag til målsetninger og tiltak. Involvering av berørte parter fra myndighetsapparatet og øvrige interessenter har stått svært sentralt i arbeidet, ikke minst kontakt med kommunene for å ivareta lokale hensyn.

Videre utøver vannregionmyndighetene en avgjørende samordnings og mobiliseringsrolle, for å sikre at deltakelse og oppmerksomhet rundt arbeidet kommer på plass. Dette arbeidet prioriteres høyt, og fungerer som en støtte for forvaltningen og interessenter i regionene.

For Trøndelag vannregion fungerer Sør-Trøndelag fylkeskommune som vannregionmyndighet².

Fylkestingene er planmyndighet for vannregionen. Jan Bojer Vindheim (MDG), og Tomas Iver Hallem (SP) er hhv. leder og nestleder for vannregionen.

Vannområdene

Vannforskriften skal sikre helhetlig forvaltning fra fjell til hav. Derfor er landet delt inn i nedslagsfelt, vannområder. Disse følger av topografien.

Vannområdene har generelt blitt organiserte som politiske og administrative samarbeid kommunalt, der det har blitt tilsatt en koordinator som skal sikre oppfølging av forskriften og den regionale planen. Høsten 2017 er 8 av 10 vannområder i Trøndelag konstituert med vannområdeutvalg. De fleste har ansatt koordinator for vannområdesamarbeidet, eller er i ferd med å ansette.

Koordinatorene i vannområdene har viktige faglige og koordinerende funksjoner i vannforvaltningsarbeidet. De er tjenesteytere og samordner arbeidet for kommunene som inngår i vannområdet. De legger også til rette for deltakelse i arbeidet fra lokale aktører. Koordinatorene er et viktig bindeledd og kontaktpunkt mellom lokale og regionale myndigheter, som NVE, Statens Vegvesen og Fylkesmannen. Dette bidrar til å sikre helhetlige avveininger og innsats for vannforvaltningen, og fremmer gode og hensiktsmessige løsninger.

Kommunen er sektormyndighet på viktige områder, og bør ha en sentral rolle i å utforme mål og tiltak for vannet. Kommunene er «nærmest vannet», og er viktige arenaer for lokal medvirkning. Vannområdekoordinatorene spiller en viktig rolle for å hjelpe kommunene med å løse oppgavene som følger med vannforskriften.

Vannregionmyndigheten i Trøndelag har delfinansiert koordinatorene med tilskudd over statsbudsjettet fram til og med 2017.

Regional plan for vannforvaltning

Regional plan for vannforvaltning i vannregion Trøndelag ble vedtatt av fylkestingene i Nord- og Sør-Trøndelag i desember 2015, og endelig godkjent av Kongen i statsråd 1. juli 2016. Planene med tiltaksprogram er rettskraftige dokumenter for alle etater som berører vann gjennom arbeidet, og fastsatte mål skal nås innen angitt måldato, uavhengig av sektor. Planene er gjeldende fram til og med 2021 (6-års periode).

Planene er nybrottsarbeid i vannforvaltningen, og medfører at alle sektorer skal arbeide mot felles mål. For å utarbeide og ev. revidere målene, er det avgjørende viktig med deltakelse i nærhet til vannet. Vannområdene og kommunene spiller en svært viktig rolle i dette arbeidet.

Evalueringer av arbeidet så langt:

Inneværende og forrige planperiode er fulgt av en flere 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 vanndirektiv». *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 også undersøkt kommunesektorens kostnader med vannforskriften.

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:

«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.»

Videre hevdes:

«[...] 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. Hovedinntrykket 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.»

Forslaget til endringer i vannforskriften

KLD skriver i høringsdokumentet at departementenes forslag til endringer først og fremst er begrunnet i erfaringene fra arbeidet med gjeldende planer. Utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven, med utvalgte fylkeskommuner som vannregionmyndigheter, 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 enn for utarbeidelsen av de første planene. Departementene mener at gjeldende vannforvaltningsplaner best kan forenkles ved at planene ikke lenger vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven.

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. De viser blant annet til at vannforvaltningsplanene utgjør Norges oppfølging av et EU-direktiv, og at oppnåelse av vannmiljømålene kan få stor betydning for viktige nasjonale interesser som vannkraft, landbruk, drikkevann, miljø, mv.

Ved departementenes vurdering av ny organisering har de kommet frem til at fylkesmennene er best egnet til å lede det regionale arbeidet og koordinere innspill til endringer fra lokale og regionale aktører. Videre mener de at departementene er best egnet til å vurdere lokale og regionale endringsforslag i et nasjonalt perspektiv. I utarbeidelsen av forslaget til endringer i gjeldende planer og tiltaksprogram bør det enkelte direktorat ha et særlig ansvar for å vurdere behovet for endring av miljømål og behov for unntak som angår eget ansvarsområde.

Departementene forventer at de foreslåtte endringene vil gi en betydelig reduksjon i økonomiske og administrative konsekvenser.

Vurderinger

Fjerning av plan- og bygningsloven (PBL) som hjemmelslov

PBL sikrer grunnlaget for å få effektiv samordning av statlige, regionale og kommunale etater. PBL ivaretar helhetlige avveininger og prioriteringer, der samfunnets og naturens samlede behov vurderes som

resultat av faglig og demokratisk arbeid. Loven sikrer medvirkning for allmennhet, interessegrupper og næringsliv.

Den foreslåtte frakoplingen fra plan- og bygningsloven innebærer at vannforvaltningsplanene går fra å være en regional til en statlig plan.

Sektorisering

I forslaget til ny vannforskrift er den regionale organiseringen av vannforvaltningen ikke fastsatt.

Begrunnelsen er at organisering og prosess skal tilpasses hver vannregion, og at Fylkesmannen skal kunne utpeke et vannregionutvalg der det er hensiktsmessig.

Artikkel 13 i vanndirektivet sier 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.

Vannregionmyndigheten mener endringsforslaget utfordrer demokratiprinsippet:

Det ser ikke ut til at departementene har lagt resultatene fra evalueringene til grunn for forslaget til endringer i vannforskriften. I praksis foreslås det at mye av det lokale og regionale arbeidet i forrige planperiode flyttes opp til direktoratsnivå.

Endringsforslaget utfordrer derfor demokratiprinsippet fordi:

1. Dagens organisering sikrer en «bottom-up» forvaltning.
 - Kommunene er en viktig sektormyndighet med virkemidler innenfor viktige påvirkningsområder som avløp, landbruk og arealbruk.
 - Forslaget innebærer statlig styring og avpolitisering av vannforvaltningen.
 - Forslaget innebærer at forvaltningsplanene med miljømål og tiltak vil utformes på direktoratsnivå uten politisk medvirkning.
 - Forslaget innebærer at krav til organisering og prosess fjernes fra vannforskriften – Fylkesmannen får bestemme hvordan vannregionen skal organiseres.
2. Kommunene har med plan- og bygningsloven et viktig virkemiddel for å gjennomføre mye av den lokale vannforvaltningen.
 - Vannområder representerer nedbørfelt som kommuner og innbyggere kjenner igjen og kan identifisere seg med.
 - Kommunene er vant til å forholde seg til planprosesser og planer.
3. Godt vannmiljø er et regionalt og lokalt politikkområde med betydning for samfunnsutviklingen (bolyst, næringsutvikling, reiseliv, folkehelse m.m.)
4. De som er nærmest vannet bør utforme mål og tiltak for vannet.

Viktigheten av vannområdene må framheves:

En omorganisering av arbeidet etter vannforskriften vil føre til at arbeidet må gås opp på nytt i neste planperiode. Endringene kan føre til usikkerhet som gjør at vi mister kompetanse og kontinuitet i arbeidet med vannforskriften.

En klar fordeling av ansvar og oppgaver må inngå i forskriften for å ivareta noenlunde lik gjennomføring av arbeidet i hele landet.

Fylkeskommunen bidrar til spleiselag om vannområdekoordinatorstillinger i inntil 100% stillinger, gjennom årlige tilskudd over statsbudsjettet. Tilskuddene har de siste årene vært på inntil 250 000 for en 50% stilling, resten kommunale midler.

5. Som planmyndighet at organiseringen av vannregionene må framgå tydelig i forskriften. Vannregionmyndigheten skal ivareta framdrift, planprosess og være planmyndighet i etterkant av vedtatte planer.
6. Fylkesmannens rolle må opprettholdes som faglig ansvarlig, samtidig som de skal sikre tilsyn og utøve myndighet innenfor sine ansvarsområder.
7. Sektormyndighetene må forpliktes til regional deltakelse og oppfordres til vannområdevis deltakelse i samarbeid med vannregionmyndigheten og Fylkesmannen. Oppfølgingen av regional plan må inngå som forpliktelse etter vannforskriften.
8. Det vil svekke arbeidet at det ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt (vannregionutvalg). Ved å fjerne denne er det fare for at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektorisert og fragmentert, mens målet er helhetlige sektorovergrepene planer.
9. Vannområdene er en spesielt viktig arena for medvirkning og forming av innsats, og må beskrives som forpliktende samarbeid mellom fylkeskommunen, Fylkesmannen og kommunene som inngår. Vannområdene kan ikke kun beskrives som forslag for samarbeid. Rom for lokale tilpasninger er nødvendige.
10. Arbeidet i vannområdene har generert kunnskap og kompetanse, og etablert 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.

Ved rullering av planene vurderer vannregionmyndigheten i tillegg at det minst ressurskrevende er at nåværende organisering revurderer og oppdaterer vedtatte vannforvaltningsplaner.

11. Vi kan ikke se effektiviseringsgevinsten av høringsforslaget. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Dette er uheldig i en demokratisk kontekst.