



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep

0030 OSLO

17/01518-3

Vår referanse:

Arkivkode: M10

Saksbehandler:

Berit Helene Aarsnes,

Deres referanse:

Dato:

18.12.2017

Høring av forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldsloven

Klima- og miljødepartementet (KLD) og Olje og energidepartementet (OED) har i brev datert 5.10.2017 sendt på høring forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven.

Høringsforslaget innebærer i hovedsak 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 tilråding til Klima- og miljødepartementet.
- Dagens organisering med vannområder og vannregionutvalg tas ut av forskriften og avgjøres regionalt (av fylkesmannen).
- at naturmangfoldloven erstatter plan- og bygningsloven som en av de tre hjemmelslovene for vannforskriften.
- enkelte justeringer for å bringe vannforskriften mer i samsvar med vanndirektivet.

Hovedsynspunkt fra KS

KS mener det er sterkt beklagelig at det nå legges opp til 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 deltaking fra alle berørte parter. Dette er avgjørende for å oppnå vannforskriftens mål.

Godt vannmiljø er et lokalt og regionalt politikkområde med betydning for en rekke samfunns mål. Vannressursene er vår felles ressurs, og krever innsats og samordning på tvers av sektorer og myndighetsnivåer. God forvaltning av vannressursene er viktig for en bærekraftig utvikling, håndtering av klimaendringer, for folkehelse, næringsutvikling mv. God og helhetlig forvaltning av vannet krever lokal og regional kunnskap og engasjement, både i stat og kommunesektor, næringsliv og frivillige organisasjoner og enkeltpersoner. For å få til god forankring er det viktig at aktørene lokalt og regionalt involveres i arbeidet og at samhandlingen mellom aktørene fungerer godt.

I dag er 11 fylkeskommuner vannregionmyndigheter med tilhørende vannregionutvalg. Vannregionmyndigheten har ansvar for å koordinere arbeidet med å enes om en felles bindende forvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram for hver vannregion. Disse planene godkjennes nasjonalt av KLD, jfr at det er statens ansvar å sikre at vannforskriftens miljømål nås. På lokalt nivå er det etablert ca. 100 vannområder, med tilhørende vannområdeutvalg. Mange vannområder har egne koordinatorene. Kommunene bidrar i arbeidet i vannområdene og i gjennomføring av prosess og tiltak i egen kommune. Dagens organisering har vært viktig for å få til økt lokalt engasjement og aktivitet rundt felles forvaltning av vannressursene.

Forholdet til EUs vanndirektiv

EU skal i 2019 vurdere om det er behov for å endre innholdet i vanndirektivet. KS mener norske myndigheter bør avvente en vurdering av endringsbehovene i det norske systemet til den prosessen er gjennomført.

Det er nasjonalstatens ansvar å sørge for gjennomføring av EU-direktivene. Staten har myndighet til å delegere ansvar innenfor nasjonalstaten med mindre EU-direktivet setter skranker for delegasjon.

EUs vanndirektiv krever at forvaltningsplanene skal godkjennes på nasjonalt nivå, men direktivet åpner for at staten overlater organisering av vannforvaltningsarbeidet og vannforvaltningsplanleggingen til regionalt nivå. Vanndirektivet legger opp til et sterkt lokalt engasjement. I den forbindelse refereres vanndirektivets § 13 i sin helhet. Bestemmelsen lyder:

§13) There are diverse conditions and needs in the Community which require different specific solutions. This diversity should be taken into account in the planning and execution of measures to ensure protection and sustainable use of water in the framework of the river basin. Decisions should be taken as close as possible to the locations where water is affected or used. Priority should be given to action within the responsibility of Member States through the drawing up of programmes of measures adjusted to regional and local conditions"

Av § 13 bør følger det at beslutninger bør treffes nærmest mulig stedet der vannet brukes eller påvirkes. EUs vanndirektiv legger også opp til at det bør gis prioritet til tiltak innenfor medlemsstatenes ansvarsområde gjennom utarbeiding av tiltaksprogrammer som er tilpasset regionale og lokale forhold. For å klare dette, er det viktig at ansvaret ligger på regionalt nivå. Etter KS mening er regelverket i dag allerede tilpasset de krav som stilles i vanndirektivet gjennom gjeldende bestemmelser i plan- og bygningsloven og ved at det er Klima- og miljødepartementet som godkjenner de regionale planene. (Nasjonal godkjenning sikrer behovet for nasjonal samordning og styring.)

Gjennomførte evalueringer av vannforvaltningen og forenklingsbehov

KS ser behovet for en forenkling og forbedring av vannforvaltningsarbeidet og bedre statlig samordning av vannkraftressursene, og vil gjerne delta i et samarbeid med departementet om konkretisering av dette. KS viser til de gjennomførte evalueringene som peker på en rekke forbedringspunkter innenfor eksisterende organisering.

Flere evalueringsrapporter om organiseringen av vannforvaltningen i Norge er gjennomført de senere år:

- Norsk Institutt for By- og regionalforskning (NIBR)s rapport 2016:22 «Sammen om vannet?
- Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv»
- Riksrevisjonenes undersøkelse av KLDs arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene (Administrativ rapport 1:2016)
- Norsk Institutt for Naturforskning (NINA)s «Vannforvaltningsplaner i Norge opp som en løve ned som en skinnfell? Om planprosessen i regulert vassdrag som følge av regjeringens godkjenninger i 2016 (NINA rapport 1351)

- Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA)/NIBR «Helhetlig planlegging i vannregion Glomma.
- Erfaringer fra planprosessen 2010-2016 og innspill til neste planperiode (Rapport L.NR. 7197-2017)
- Menon Economics på oppdrag av KS »Kommunesektorens kostnader med vannforvaltningsarbeidet« (Menon publikasjon nr 58/2017)

I tillegg har også direktoratsgruppen for vannforskriften og vanndirektivet kommet med sine felles råd om deltaking i arbeidet med helhetlig vannforvaltning 2016-2021 og råd om prioriterte forbedringstiltak for vannforvaltningsarbeidet.

I evalueringene pekes det blant annet på:

- manglende deltaking i planarbeidet, særlig fra regionale statlige etater, men også fra kommunene
- manglende nasjonale avklaringer mellom motstridende sektormål kompliserer det regionale arbeidet
- for dårlig kunnskapsgrunnlag
- forsinkede nasjonale veiledere
- for svak nasjonal tilrettelegging
- det er stor grad av enighet om at lokal og regional samhandlingen mellom statlige, kommunale, regionale og frivillige aktører har vært viktige for å skape eierskap og involvering i arbeidet og at statlige myndigheter ikke har nødvendig lokal eller regional kompetanse til å avveie samfunnets samlede behov.

Riksrevisjonen konkluderer med at organiseringen har gitt kommunale og regionale plan- og sektormyndigheter anledning til å samarbeide og til å ta viktige avgjørelser om hvordan vannressursene skal brukes. Riksrevisjonen sier likevel at:

- Beslutninger om miljømål og miljøforbedrende tiltak skjer på et svakt kunnskapsgrunnlag
- Mangelfull deltagelse fra flere viktige aktører (kommunene) har svekket arbeidet med vannforskriften
- Det er utfordringer med å samordne sektormyndighetenes virkemidler for å nå målene i Vannforskriften

I sin evaluering av arbeidet konkluderer NIBR med disse forbedringspunktene:

- Sektormyndighetene må få større forståelse for vannforvaltningen som et plan- og styringssystem
- Regionale planer må styrkes som koordinerende mekanismer
- Det regionale vannforvaltningsplanarbeidet må i større grad sees i sammenheng med samfunns- og arealplanleggingen regionalt og lokalt
- Behov for større satsing på arbeidet i vannområdene

Høringsforslaget har ingen henvisninger til eller vurderinger av de foretatte evalueringene.

Ingen av evalueringene eller rådene går på at det for neste planperiode er ønskelig eller nødvendig å endre den formelle organiseringa av vannforvaltningsarbeidet eller forankringen av planene i plan og bygningsloven. Evalueringene peker likevel på behovet for å forenkle og forbedre planprosessen.

Dagens organisering, med fylkeskommunene som vannregionmyndighet, med vannregionutvalg og vannområder og regionale planer etter plan og bygningsloven, har vært et nybrottsarbeid med omfattende prosesser både regionalt og lokalt. Man er nå i gjennomføringsfasen for første heldekkende runde med regionale vannforvaltningsplaner. Kommunene har en sentral rolle i vannforvaltningen, som sektormyndighet og som lokalpolitisk myndighet. Fylkeskommunene har bidratt aktivt i de regionale og lokale prosessene for å få til omforente lokale og regionale mål for godt vannmiljø. En av de store

utfordringene i vannforvaltningsarbeidet har også vært manglende finansiering, både av tiltak og av arbeidet i vannområdene.

Manglende medvirkning og begrunnelser

KS vil bemerke manglende involvering av KS iht. lovmedvirkningsordningen i forkant av høringen.

Høringsforslaget dreier seg i realiteten i hovedsak om viktige lovendringer. I dag ligger regionale vannforvaltningsplaner under plan- og bygningsloven. Dersom disse planene ikke lenger skal være regionale planer og følge plansystemet i plan og bygningsloven **endres lovens virkeområde.**

At det foreslås lovendringer er bare nevnt med noen få setninger i høringsnotatet, som ellers gir inntrykk av at det dreier seg om endringer i forskrift. KS har ikke vært konsultert om det pågående forberedende lovarbeidet, og derfor heller ikke hatt anledning til å gi innspill til lovforslaget. Lovmedvirkningsordningen KS har med staten sier at slik involvering bør skje før forslag sendes ut på høring.

[Utredningsinstruksen](#) gjelder for alt utredningsarbeid i staten. Den sier bl.a. at dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte. Et av minimumskravene til enhver utredning er at den skal besvare om foreslåtte tiltak reiser noen prinsipielle spørsmål. KS mener dette ikke er ivare tatt i denne prosessen.

KS og vannregionmyndighetene har blitt forespeilet at KLD ville ta initiativ til dialog (politisk og administrativt) i etterkant av den nasjonale godkjenningssprosessen av regionale planer for å drøfte erfaringer, videre oppfølging og endringsbehov. Dette har ikke skjedd.

De vedtatte planene har bare virket i vel ett år. Det er ikke gjennomført verken konsekvensutredning, vurdering av alternative løsninger eller analyser av hvilke konsekvenser frakoblingen fra plan- og bygningsloven og vesentlige endringer i organisering og forankring av arbeidet vil gi.

KS er bekymret for hvilke konsekvenser høringsforslaget vil gi for vannforvaltningsplanene på regionalt nivå og at planene løsrives fra det generelle plansystemet i plan og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er en generell samordningslov for planer og har gode bestemmelser som skal sikre medvirkning fra alle berørte parter. Det fremstår som uklokt dersom vannforvaltningsplanene ikke skal følge de samme samordningsreglene og KS går mot dette. Høringsforslaget redegjør ikke i tilstrekkelig grad for hvordan medvirkning skal løses.

Regionreformen

KS mener forslaget til forskriftsendring går imot Stortingets intensjon med regionreformen om å styrke regionenes samfunnsutviklerrolle.

Stortinget har forutsatt at regionreformen skal gi regionene et større ansvar for samfunnsutviklingen, at nye fylkeskommuner skal få flere oppgaver og at fylkesmannens ansvar i hovedsak skal knyttes til tilsyn, kontroll og beredskap. Regjeringen har lagt vekt på de nye fylkeskommunenes samfunnsutviklingsrolle, med forsterket regional planlegging som et sentralt virkemiddel. Det er nedsatt et eget ekspertutvalg som skal vurdere nye oppgaver til fylkeskommunene innen 1. februar.

KS mener det er beklagelig at departementene nå ønsker å endre vannforskriften i forkant av reformarbeidet. Å fjerne oppgaver og ansvar fra fylkeskommunene nå vil svekke fylkeskommunene og regionreformen. Å flytte samordning av sektorer og interesser, avveining og prioritering fra demokratiske arenaer lokalt og regionalt til statlige etater vil være i strid med reformens intensjoner.

Økt statlig styring og statliggjøring av vannforvaltningsarbeidet

KS mener en statliggjøring av vannforvaltningsarbeidet vil svekke kommunesektorens mulighet for en helhetlig håndtering av overvann og klimatilpasning og øke risikoen for fragmentering av vannforvaltningen i Norge.

I NOU 20016: 4 Ny kommunelov foreslår lovutvalget å lovfeste det kommunale og fylkeskommunale

selvstyret. Høringsforslaget vil flytte ansvaret fra regionalt nivå til statlig nivå og går motsatt vei av det kommuneloveutvalget går inn for. KS mener dette vil innebære en statliggjøring av vannforvaltningsarbeidet. Den lokale og regionale forankringen og eierskapet til arbeidet vil svekkes. Det er vanskelig å se behovet for å frata fylkeskommunene det ansvaret de er tillagt innenfor vannforvaltningsplanarbeidet. Dette fremstår som unødvendig.

En full statlig styring av vannforvaltningen står i kontrast til det betydelige ansvaret kommunesektoren har for klimatilpasning og overvannshåndtering. Samordningen av flomplan for hele Gudbrandsdalen ledet av Oppland fylkeskommune er et godt eksempel på hvor viktig det er at arbeidet organiseres og samordnes regionalt.

Regional plan og kobling til Plan- og bygningsloven

KS mener de regionale vannforvaltningsplanene må følge Plan- og bygningsloven som regional plan med fylkeskommunene som vannregionmyndighet.

Planlegging og gjennomføring av tiltak for godt vannmiljø påvirker og er avhengig av at planlegging og tiltaksgjennomføring innen mange sektorer ses i en helhetlig sammenheng. Plan- og bygningsloven har som et av flere viktige formål å sørge for sektorsamordning av planarbeid. Vannforvaltningsplanarbeid er planarbeid som krever samordning i praksis med andre, både statlige, regionale og kommunale sektorer og planer. Dagens organisering gir statlige, kommunale og regionale plan- og sektormyndigheter god anledning til å samarbeide og ta viktige avgjørelser om vannmiljøet og hvordan vannressursene skal brukes, samt å se vannmiljø og tiltak her inn i en helhetlig kommunal og regional planleggingsprosess. Dette gir åpne og transparente prosesser hvor alle aktører kan delta.

Både stat og kommune har rett og plikt til å delta i den regionale planlegginga. Det er uklart hvordan dette vil bli dersom vannforvaltningsplanene kun skal hjemles i naturmangfoldloven og ikke følge bestemmelsene i plan- og bygningsloven. KS mener det ikke vil bli tilstrekkelig samordning med andre planer eller god nok lokal- og regionaldemokratisk medvirkning og forankring av planarbeidet. Dette kan føre til at viktig informasjon forsvinner både i arbeidet med vannforvaltningsplanene, og i forhold til andre planer som behandles etter plan og bygningsloven.

Vannområdene - lokal organisering

KS mener forslagene samlet svekker lokalt og regionalt demokrati og eierskap mht. lokal areal- og ressursforvaltning og mener at vannområdene og vannregionutvalgene må opprettholdes.

KS mener det fortsatt bør være en lokal organisering av vannforvaltningsarbeidet. Vannområdene som landsdekkende system må opprettholdes og være forskriftsfestet. Arbeidet i vannområdene har etablert fungerende samarbeidsformer som bør videreføres og videreutvikles. Det er brukt mye tid og ressurser på å bygge opp kunnskap og kompetanse og samarbeidsrelasjoner lokalt mellom de ulike aktørene, inklusive frivillig sektor. Det er viktig for det videre arbeidet at denne kompetansen beholdes. Det må ikke i praksis være opp til den enkelte fylkesmann hvorvidt vannområdene og vannregionutvalgene skal beholdes. Ny organisering av vannforvaltningen vil skape usikkerhet og kan medføre tap av kompetanse og kontinuitet i arbeidet. Det kan sikkert diskuteres hvor mange vannområder man trenger i hver vannregion og hvordan arbeidet bør legges opp framover.

Vannforvaltningsplaner er et planarbeid som krever samordning og et sterkt og bredt lokalt engasjement. Å flytte ansvaret til statlig nivå kan redusere det lokale engasjementet, både fra kommuner og andre lokale aktører.

Kommunene er tildelt en svært utydelig rolle (ut over sektormyndighet) i det nye forslaget. NIVA-rapporten fra planprosessen i Glomma foreslår å legge til rette for bredere medvirkning av brukerinteresser/ befolkning, bedre formidling av resultater, bredere kunnskapstilfang, styrke

vannregionenes nettverksarenaer, i større grad engasjere det politiske nivået i kommunene og mobilisere administrativ ledelse i kommunene i tiltaksgjennomføringen. . Å flytte ansvaret for vannforvaltningsplanene fra regionalt til statlig nivå går i motsetning retning.

De fleste vannområdene har nå administrativt ansatte på hel- eller deltid, med ulike finansieringsmodeller for stillingen. Pengene kommer både fra fylkeskommuner (via både statlige tilskudd og egne midler) og kommuner. KS mener kunnskap og kompetanse er viktig for å sikre lokalt engasjement og samordning med andre planer og ser behov for en gjennomgang av mer langsiktige finansieringssystemer for administrasjon av vannområdearbeidet.

Effektiviseringsgevinster/økonomiske og administrative konsekvenser

KS kan ikke se at eventuelle effektiviseringsgevinster av høringsforslaget er sannsynliggjort.

KLD og OED forventer at endringene i sum vil medføre «betydelig reduksjon i økonomiske og administrative konsekvenser». De viser til at bevilgningen til statlige vannmiljøtiltak siste ti år har vært omlag 740 mill kroner. KS vil vise til at en begrenset del av dette, cirka 45 mill kroner (cirka 6 prosent) har gått til vannforvaltning i fylkeskommuner og vannområder.

I høringsdokumentene fremstår det som uklart hvor og hvordan eventuelle innsparinger skal gjennomføres.

Ved endringer vil det være viktig å få til ordninger som ivaretar personer i stillinger som blir berørt og de avtaler og økonomiske forpliktelser som er inngått.

Ikrafttredelsestidspunktet er foreslått til 1. juli 2018. KS mener dette er svært kort tid for tilpasning, særlig tatt i betraktning av at vedtatte planer har fått virke kun i kort tid før man foretar vesentlige endringer i planstatus og organisering. Dersom vannforskriften skal endres, må den inneholde en overgangsbestemmelse som blant annet klargjør hvilken virkning de vedtatte vannforvaltningsplanene vil ha ved evt. ikrafttredelse av ny forskrift.

Lasse Hansen

Helge Eide

Kopi: Olje- og energidepartementet - OED
Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD