



Møre og Romsdal
fylkeskommune

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Dykkar ref:	Dykkar dato:	Vår ref:	Vår saksbehandlar:	Vår dato:
15/5671-		140684/2017/S11	Håkon Slutaas, 71 28 03 52	21.11.2017

Uttale frå Møre og Romsdal fylkeskommune på høyring av forslag til endringar i vassforskrifta og naturmangfaldlova

Viser til høyring av forslag til endringar i vassforskrifta og naturmangfaldlova med høyringsfrist 15. januar 2018.

Det vart gjort samrøystes vedtak i Fylkesutvalet - 20.11.2017:

Møre og Romsdal fylkeskommune har følgande merknadar til endringsforlaget:

1. Møre og Romsdal fylkeskommune støttar ikkje forslaget om å overføre ansvaret for vassregionplanlegginga og oppfølginga av tiltaka frå regionalt til statleg nivå. Forslaget vil medføre statleg overstyring av lokale vassressursar, og eit bortfall av den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Organiseringa i dag sikrar politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltaking frå alle partar som planen gjeld. Ei vellukka vassforvaltning etter vassforskrifta står og fell på lokalt initiativ og kjennskap.
2. Det er uheldig dersom vassregionplanane ikkje lenger skal vere heimla i plan- og bygningslova. Plan- og bygningslova er eit godt eigna, felles reiskap som balanserar økonomiske, sosiale og miljømessige omsyn for dei samla behova i samfunnet. Planprosessane er demokratiske, og sikrar at alle gjeldande partar deltek aktivt både i planfase og planoppfølging.
3. Endringsforslaget kjem i konflikt med Stortinget sin intensjon om at regionreforma skal styrke regionane si samfunnsutviklarrolle. Det er uheldig at endringar i vassforvaltningsarbeidet blir foreslått før ekspertutvalet til regjeringa har gjort sine vurderingar av nye oppgåver til regionane.
4. Arbeidet med vassforskrifta er ikkje eit sektoransvar, men gjeld fleire sektorar og samfunnsinteresser. Fylkeskommunane er saman med kommunane dei som har størst erfaring med sektorovergripande planlegging.
5. Det vil svekke arbeidet dersom det ikkje lenger skal vere ein lovfesta samordningsarena regionalt (vassregionutval). Eit bortfall av denne felles samordningsarenaen inneber risiko for at vassforvaltningsarbeidet blir meir sektorisert og fragmentert, mens målet er heilskepelege sektorovergripande planar.
6. Endringsforslaget er delvis grunngitt med at det i neste planperiode berre skal gjerast mindre endringar i gjeldande planar. Erfaringane i Møre og Romsdal vassregion er at det er eit relativt stort etterslep på innhenting av kunnskap, overvaking og forankring av tiltak. Møre og Romsdal fylkeskommune er bekymra over mangelen på fokus på konkret tiltaksgjennomføring, og meiner endringsforslaget legg opp til eit for lågt ambisjonsnivå for vassressursane våre.

7. Forslaget vil kunne føre til at viktig lokal kunnskap og kompetanse som er opparbeidd over tid forsvinn eller vil måtte bli bygd opp igjen i ein ny struktur, noko som vil forseinke det vidare arbeidet vesentleg.
8. Møre og Romsdal fylkeskommune viser til evalueringar frå Riksrevisjonen, NIBR og NINA. Desse konkluderer med at utfordringane knytt til regional vassregionsplanlegging har samanheng med manglande statleg engasjement i prosessane, framfor manglande kompetanse og gjennomføringskraft i fylkeskommunane. Departementa bør i større grad sameinast om rettleiing for arbeidet, slik at dei ulike vassregionane har felles grunnlag for forståing av metode og overordna mål.
9. Dersom vassforskrifta likevel blir endra slik departementa foreslår, må den innehalde ein overgangsregel som klargjer kva verknad dei vedtekne regionale planane skal ha når ei eventuell ny forskrift trer i kraft.

Med helsing

Jon Aasen
fylkesordfører

Bergljot Landstad
regional- og næringssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og krev derfor ikkje signatur

Kopi:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet Postboks 8112 Dep 0032 Oslo



Møre og Romsdal
fylkeskommune

saksframlegg

Dato:	Referanse:	Vår saksbehandlar:
06.10.2017	124560/2017	Håkon Slutaas

Saksar	Utval	Møtedato
RN 78/17	Regional- og næringsutvalet	13.11.2017
50/17	Fylkesrådmannens tilråding	14.11.2017
U 109/17	Fylkesutvalet	20.11.2017

Forslag til endringer i vassforvaltninga – frå regional plan til sentral styring av vassressursane - uttale til høyring om endringer i vassforskrifta og naturmangfaldlova

Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet (etter dette «departementa») har sendt ut forslag til endring i forskrift 12. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vassforskrifta) og lov 19. juni nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfaldslova). Høyringsfrist er sett til 15. januar 2018.

Departementa foreslår følgjande:

- Plan- og bygningslova skal ikkje lenger vere heimel for vassforskrifta. Vassforvaltningsplanen vil då ikkje lenger bli vedteke som regional plan av fylkestinget. Forslaget inneber at fylkeskommunen blir fråkopla arbeidet med vassforskrifta og at det blir ei statleg styring av vassressursane i Møre og Romsdal.
- Utvalde fylkesmenn får ansvaret for å koordinere det førebuande regionale arbeidet, medan Miljødirektoratet i samråd med dei andre departementa det gjeld utarbeider og sørger for høyring av oppdaterte vassforvaltningsplaner, og sender over tilråding til Klima- og miljødepartementet.
- Naturmangfaldlova skal erstatte plan- og bygningslova som ei av dei tre heimelslovene for vassforskrifta.
- Enkelte justeringar for å få vassforskrifta til å betre samsvare med vassdirektivet.

Det blir foreslått at lov- og forskriftsendringane skal tre i kraft 1. juli 2018.

Om vassforskrifta og dagens plan

Vassforskrifta blei introdusert i 2006, som oppfølging av EØS-avtalen og EU sitt vassdirektiv. Forskrifta er heimla i forureiningslova, plan- og bygningslova og vassressurslova. Formålet med vassforskrifta er å sikre godt vassmiljø og berekraftig bruk av vassressursane. Forskrifta gir rammer for fastsetting av miljømål og skal sikre heilskapleg forvaltning av vassressursane. Vassforvaltninga skal vere heilskapleg og nedbørsfeltbasert, på tvers av geografiske og administrative grenser. Norge er inndelt i 11 vassregionar, og sidan 2010 har ein fylkeskommune i kvar vassregion blitt utpeikt til vassregionmyndighet.

Møre og Romsdal fylkeskommune er i dag vassregionmyndigheit i Møre og Romsdal vassregion. Vassregionen har eit regionalt utval samansett av politiske representantar frå kvar kommune, fylkeskommune og sektormyndigheiter. Vassregionutvalet er ein samordningsarena som mellom anna leverer utkast til plandokument til Møre og Romsdal fylkeskommune. Vassregionen er delt i fem vassområde med vassområdeutval sett saman av politiske og administrative representantar frå kvar kommune som jobbar lokalt med vassressursane sine. Denne organiseringa skal sikre lokal forankring og engasjement i vassforvaltningsarbeidet.

Møre og Romsdal fylkeskommune har saman med vassregionutvalet utarbeidd gjeldande regionale vassforvaltningsplan for 2016-2021. Planen for Møre og Romsdal vassregion 2016-2021 blei vedteke på fylkestinget 8. desember 2015, og blei godkjent 1. juli 2016 av Klima- og miljødepartementet, i samråd med andre departement. Ferdig rullerte og oppdaterte planar skal ligge føre i 2021.

Planen fastset miljømål for elvar, bekkar, innsjøar, grunnvatn og kystvatn. Den er sektorovergripande og skal bidra til å styre og samordne vassforvaltning og arealbruk på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Det har vore stort engasjement kring prosessen, og ingen andre regionale planar i Møre og Romsdal er møtt med tilsvarende tal høyringsinnspel. For at planen skal føre til konkrete miljøforbetrande tiltak, er utfordringa først og fremst å få kommunane aktivt inn i arbeidet. Dette krev god koordinering og oppfølging.

Endringsforslaget og departementa si grunngiving

Departementa grunngir endringsforslaget ved å vise til si eiga evaluering av arbeidet med vassforskrifta, der særleg tre spørsmål har stått sentralt:

1. Kven er best eigna til å leie det førebunde regionale arbeidet og legge til rette for at lokale og regionale aktørar skal kunne gi innspel til endringar i gjeldande forvaltningsplanar og tiltaksprogram?
2. Kven er best eigna til å koordinere innspel til endringar frå lokale og regionale aktørar, og framstille desse på ein konsistent og oversiktleg måte?
3. Kven er best eigna til å vurdere lokale og regionale endringsforslag i eit nasjonalt perspektiv, og sikre at dei oppdaterte vassforvaltningsplanane og tiltaksprogramma ligg innanfor krava i vassdirektivet?

I høyringsdokumentet grunngir departementa endringane med erfaringane frå arbeidet med dei gjeldande planane. Utarbeiding av planar etter plan- og bygningsloven, med utvalde fylkeskommunar som vassregionmyndigheit, var omfattande, omstendeleg og ressurskrevjande. Då planane i neste periode berre skal reviderast og oppdaterast, tilseier det etter departementa sitt syn ein mindre omfattande prosess enn under utarbeidinga av dei første planane. Departementa meiner at arbeidet best kan forenklast ved at planane ikkje lenger blir vedtatt som regionale planar etter plan- og bygningsloven.

Departementa viser til at det i retningslinjene for oppgåvefordeling i Meld. St. 22 (2015-2016) "Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver" pkt. 4 boks 7.1. blir slått fast at staten bør ha ansvaret for oppgåver som gjer krav på sentrale avgjerder, og som føreset eit nasjonalt heilskapleg grep for god oppgåveløysing. Departementa meiner at arbeidet etter vassforskrifta er eit eksempel på ei slik oppgåve. Grunnen er blant anna at det er eit nasjonalt ansvar å oppfylle krava i EU sitt vassdirektiv om å nå dei fastsette miljømåla, og fordi miljømåla kan få mykje å seie for viktige nasjonale interesser som vasskraft/energisektoren, landbruk, drikkevatt og miljø. Det gjer at det er viktig med realistiske miljømål, som tek omsyn til desse interessene. Etter endringa av plan- og bygningslova i 2016 er det ikkje andre regionale planar enn vassforvaltningsplanane som skal godkjennast

sentralt. Dette meiner departementa underbygger at vassforvaltningsplanane krev større grad av nasjonale heilskaplege grep enn andre regionale planar.

Departementa har kome fram til at fylkesmennene er best eigna til å leie det førebunde regionale arbeidet og koordinere innspel til endringar frå lokale og regionale aktørar. Dette blir grunngitt med at fylkesmannen er miljøfagleg myndigheit etter vassforskrifta og er sektormyndigheit for fleire område som fell inn under vassforvaltningsarbeidet (t.d. forureining og anadrom fisk). Fylkesmannen er også statens representant i fylka, med ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer frå Stortinget og regjeringa, og etaten er underlagt departementa sin faglege instruksjonsmyndigheit. Fylkesmannen hadde dessutan ansvaret for oppfølging av vassforskrifta i ein periode før fylkeskommunen fekk oppgåva etter forvaltningsreforma i 2010.

Vidare meiner dei at departementa er best eigna til å vurdere lokale og regionale endringsforslag i eit nasjonalt perspektiv. Departementa meiner at planane må bygge på nasjonale føringar. Det blir foreslått at Miljødirektoratet får det formelle ansvaret for å utarbeide og sende utkast til oppdaterte planar på høyring. Miljødirektoratet kan overlate den praktiske gjennomføringa av høyringa, og samanstillinga av høyringsinnspela, til fylkesmannen. Vurderinga av innspela skal gjerast av sektordirektorata i fellesskap. I utarbeidinga av forslag til endringar i gjeldande planer og tiltaksprogram bør det enkelte direktorat på eige ansvarsområde ha eit særleg ansvar for å vurdere behovet for endring av miljømål og behov for unntak.

Evalueringar av vassforvaltningsarbeidet

Arbeidet med planprosessen fram til endeleg vedteke vassforvaltningsplanar for perioden 2016-2021 har blitt evaluert i fleire rapportar, i det følgjande gir vi ei kort oppsummering av desse:

Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har utarbeidd administrativ rapport nr. 1 2016 om «Undersøkelse av Klima- og miljødepartementets arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene».

Riksrevisjonen konkluderer slik:

- Dagens organisering gir kommunale og regionale plan- og sektormyndigheiter høve til å samarbeide og ta viktige avgjerder om vassmiljøet, og korleis vassressursane skal nyttast.
- Klima- og miljødepartementet, saman med ansvarlege sektordepartement, har ikkje lagt godt nok til rette for det regionale planarbeidet.
- Kartlegginga av tilstanden til vassforekomstane har klare svakheiter.
- Viktige aktørar med ansvar for aktuelle verkemiddel har ikkje delteke i planarbeidet, og det er utfordringar med å samordne sektormyndigheitene sine verkemiddel for å nå måla i vassforskrifta. Dette har svekka regionale myndigheiter sin mulegheit til å planlegge dei mest effektive tiltaka, og tiltak retta mot store påverknadar.

- Dei fleste kommunane har ikkje prioritert arbeidet høgt nok. Der kommunane ikkje har prioritert arbeidet, har fylkeskommunen åleine hatt ansvaret for å drive fram både dei lokale og regionale prosessane. Vidare har regionale sektormyndigheiter delteke for lite i utarbeidinga av sentrale analyser og dokument, sjølv om det er stilt krav om dette etter prosessreglane i plan- og bygningslova.
- Regionale prioriteringar av tiltak i regulerte vassdrag (vasskraft) er overprøvd ved sentral godkjenning. Det har ikkje vore dialog undervegs og heller ikkje framført grunngiving for slik overprøving.

Rapporten er å finne her <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Vann.aspx>

NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning)

Som del av eit større prosjekt finansiert av Noregs forskingsråd, har NIBR lagt fram NIBR-rapport 2016:22 «Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv».

I denne rapporten er det mellom anna konkludert med at gode koordinatarar av vassregionar og vassområde er viktig for resultatet av arbeidet. Dei slår også fast at samordninga i planfasen ikkje har vore god nok, særleg fordi statlege aktørar, både direktorat og regionale statlege myndigheiter, ikkje har prioritert denne delen av arbeidet tilstrekkeleg.

Dei aller fleste aktørane meiner at det har stor verdi at alle sektorområde som påverkar vassmiljøet er på same planarena. Det er også semje om at det er ein styrke at avvegingar og prioriteringar blir gjort i ein regional kontekst. Hovudinntrykket aktørane har er at den regionale planarenaen (dagens situasjon) er i stand til å gjere avvegingane på ein god måte og med ei kjensle for dei regionale utfordringane som det nasjonale nivået ikkje har. Mange gir derfor også uttrykk for at vassforvaltning etter vassforskrifta styrkar det regionale og lokale demokratiet.

NIBR ser at vassregionplanane i større grad må sjåast i samanheng med annan regional og lokal samfunns- og arealplanlegging, og at dette er viktige arenaer for å avklare sprikande mål mellom nasjonale sektormyndigheiter.

Rapporten er tilgjengeleg på <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Sammen-om-vannet>

NINA (Norsk institutt for naturforskning)

NINA har utarbeidd 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", NINA Rapport 1351. Rapporten er delfinansiert av eit av forskingsprogramma til Noregs forskingsråd, og store kraftselskap har også vore med på finansieringa. Rapporten gjeld tilhøvet mellom vassforskrifta og vasskraftregulering særskilt.

Rapporten peikar på tilhøvet mellom sektorlovverk (her vassdragslovene) og vassforskrifta, og på at det ikkje er noko einskapleg forståing av kva som er relevante miljømål i regulerte vassdrag. Den gir følgande tilrådingar for neste planperiode:

- Klarare og meir open politisk styring på tvers av sektorinteresser og forvaltningsnivå
- Utvikle rettleiarar i god tid før prosessen skal gjennomførast
- Etablere meir føreseielege kriterium for nasjonal godkjenning
- Involvere og inkludere regionale planorgan betre
- Stimulere til raskare gjennomføring av vilkårsrevisjonar og styrke koplinga til regionale planar
- Klargjere forenkla innføring av standard naturforvaltningsvilkår

Heile rapporten er lagt ut på <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2452094>

Vurdering

Departementa viser til at det er gjennomført ei evaluering, men høyringsnotatet viser ikkje substansen i denne evalueringa. Det går ikkje godt fram kva som faktisk er drøfta og vurdert, og såleis heller ikkje kva som er grunnlaget for departementa sin konklusjon. Som vist til ovanfor er det gjennomført fleire andre evalueringar av arbeidet med planprosessen fram til endeleg vedteke vassforvaltningsplanar for perioden 2016-2021. Det er underleg at ikkje nokon av resultata frå desse evalueringane ser ut til å ha blitt lagt til grunn for departementa sitt forslag.

Det skal rett nok vere sagt at dei tre evalueringane vi viser til ovanfor, tek utgangspunkt i dagens situasjon, og ikkje vurderer andre styringsalternativ enn det som ligg til grunn i dagens vassforskrift. Likevel peikar alle desse evalueringane tydeleg på god regional og lokal forankring som føresetnad for å oppnå faktiske resultat i vassforvaltninga. Dei set også fingeren på at mangelen på ein samordna stat er eit problem i prosessane slik dei har vore.

Frå lokal og regional forankring til statlig styring

Departementa sitt forslag til endringar i vassforskrifta inneber statlig overstyring og eit bortfall av den lokale og regionale politiske dimensjonen i vassforvaltninga. Dei foreslår at vassforvaltningsplanane med miljømål og tiltak skal utformast på direktoratsnivå, utan politisk medverknad. Departementet kan instruere direktorata, som igjen kan instruere fylkesmennene når det skal gjerast prioriteringar og avvegingar mellom lokale/regionale og nasjonale interesser.

Vurdering av dei tre sentrale spørsmåla i departementa si evaluering:

1. Kven er best eigna til å leie det førebuande regionale arbeidet og legge til rette for at lokale og regionale aktørar skal kunne gi innspel til endringar i gjeldande forvaltningsplanar og tiltaksprogram?

Kommunane er svært viktige aktørar for gjennomføring av planane sine miljømål, og både fylkesmannen og fylkeskommunen har sjølvsagt god kontakt med kommunane i sin region. Fylkeskommunen er regional planmyndigheit, har ansvar for regional samfunns- og næringsutvikling og er pådrivar i dette arbeidet.

Fylkeskommunen har allereie omfattande kompetanse i praktisk planlegging på ein måte som sikrar medverknad frå lokale og regionale aktørar og kommunar. Kommunane er derfor også vande med å halde seg til regionale planprosessar og planar, og har fylkeskommunen som ein naturleg medspelar og rettleiar i eige planarbeid. Fylkeskommunen har politisk nærleik til kommunane, og såleis legitimitet som planleggar.

2. Kven er best eigna til å koordinere innspel til endringar frå lokale og regionale aktørar, og framstille desse på en konsistent og oversiktleg måte?

Fylkeskommunen har som regional planmyndigheit god kompetanse i nettopp dette. Ein ofte framført frustrasjon i førre planrunde, var nettopp den manglande kompetansen hos direktorat og departement på det reint planpraktiske. Dersom ansvaret for koordinering skal bli flytta til direktorata, vil det etter vår erfaring svekke samordninga vesentleg, og ikkje minst samordninga mot regionale og lokale interesser.

3. Kven er best eigna til å vurdere lokale og regionale endringsforslag i eit nasjonalt perspektiv, og sikre at dei oppdaterte vassforvaltningsplanane og tiltaksprogramma ligg innanfor krava i vassdirektivet?

Fylkeskommunen handterer også i andre regionale planar og i kvardagen generelt føringar og premiss som er lagt nasjonalt. Det nasjonale perspektivet er med andre ord gjeldande i nær sagt all fylkeskommunal aktivitet. Det er også slik at statlege interesser i ei sak ikkje nødvendigvis er eintydige. Statlege sektorinteresser står ofte mot kvarandre. Det er lagt opp til at direktorata i samråd skal vurdere regionale innspel og utarbeide planutkast. Evalueringa som er utarbeidd av NIBR slår klart fast at fylkeskommunen *kan* handtere ei slik rolle, og truleg sikre betre lokal og regional forankring, jf. også punkt 2 ovanfor. Forankring er nødvendig for å få tilstrekkeleg tyngde bak tiltaksplanane.

Eit eksempel på den lokale og regionale politiske dimensjonen i dagens vassforvaltning gjeld dei sterkt regulerte vassdraga Svorka/Bævra, Surna og Aura/Eira, som i regional plan for Møre og Romsdal vassregion er prioriterte med sikte på å etablere krav til minstevassføring. Dette vil sikre ein sjølvreproduserande laksestamme som kan haustast. I dag er lakse- og sjøaurebestandane i desse vassdraga avhengige av fiskeutsettingar, og er i dårleg stand genetisk. Vassdraga har stor lokal verdi kulturelt og økonomisk, og for første gong har ein gjennom ein regional planprosess kunne påverke kva tid vilkårsrevisjonar skal gjennomførast og kva ein skal oppnå som følge av desse. Den regionale planen er følgd opp og vassdraga er no prioritert ved konsesjonsavdelinga til NVE i Oslo. Desse prioriteringane har stor politisk oppslutning lokalt og regionalt.

Vurdering opp mot regionreforma

I høyringsnotatet viser departementa til at det i retningslinjene for oppgåvefordeling i Meld. St. 22 (2015-2016) "Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver", blir slått fast at staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjer krav på sentrale avgjerder, og som føreset eit nasjonalt heilskapleg grep for god oppgåveløysing.

I Meld. St. 22 er intensjonen å styrke regionane si samfunnsutviklarrolle. Stortinget føresett at regionreforma skal gi regionane eit større ansvar for samfunnsutviklinga, og at fylkesmannen sitt ansvar skal knytast til tilsyn, kontroll og beredskap.

Vi vil også peike på Stortingets fleirtalsvedtak om at: «Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå oppgaver som forutsetter lokal kjennskap og lokalt initiativ bør legges til region- eller kommunenivå.» Ei vellukka vassforvaltning etter vassforskrifta, både i høve til overvaking, identifikasjon av utfordringar og gjennomføring av tiltak, står og fell på lokalt initiativ og kjennskap.

Regjeringa meiner gjennom stortingsmeldinga at det regionale folkevalde nivået har eit godt utgangspunkt for å ivareta eit heilskapleg perspektiv på tvers av sektorar og kommunegrensar. Forvaltning etter vassforskrifta er sektorovergripande, der både statlege, regionale og kommunale myndigheiter er sentrale. I meldinga understrekar regjeringa vidare at gjennomføring av nasjonal politikk ikkje berre er eit vilkår for, men også er avhengig av, lokal og regional utvikling. Gjennomføring av nasjonal politikk krev avvegingar på lokalt og regionalt nivå. Det er her ein har kunnskap om lokale og regionale særdrag og fortrinn.

Stortingsmeldinga understrekar vidare at regjeringa vil bygge vidare på dei roller, oppgåver og funksjonar fylkeskommunen har i dag. Oppgåver og ansvar som i dag ligg til fylkeskommunen bør vidareførast i nye folkevalde regionar, med unntak for oppgåver som er vedteke overført til kommunane. Forslaget til endringar i vassforvaltninga bryt med dette.

Det er uheldig at forslaget til endringar i vassforskrifta kjem før regjeringa sitt ekspertutval har gått gjere sine vurderingar av nye oppgåver til regionane.

Vassforvaltningsplanane som regionale planar etter plan- og bygningslova

Dei vedtekne vassforvaltningsplanane er utarbeidd som regionale planar etter plan- og bygningslova, og skal vedtakast av fylkestinget. Departementa foreslår å fjerne plan- og bygningslova som heimel for vassforskrifta, og i staden heimle forskrifta i naturmangfaldlova.

Plan- og bygningslova sin intensjon går fram i formålsparagrafen, mellom anna andre og fjerde ledd: «Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgåver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser..... Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte parter og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsnings, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.»

Plan- og bygningslova er såleis eit felles reiskap som balanserar økonomiske, sosiale og miljømessige omsyn. Det sikrar gode og heilskaplege avvegingar og prioriteringar for dei samla behova i samfunnet. Planprosessane er demokratiske, og sikrar at alle gjeldande partar deltek aktivt både i planfase og planoppfølging.

Plan- og bygningslova er med andre ord konstruert for å handtere utfordringar slik som i vassforvaltninga. Det vil etter vår vurdering vere svært uheldig å etablere eit parallelt plansystem på sida av plan- og bygningslova. Som nemnd ovanfor er nasjonale interesser og vurderingar bakgrunn i nær sagt alle fylkeskommunale planprosessar, og vi kan ikkje sjå noko grunnlag for å hevde at vassforvaltningsplanane er unike i så måte.

Ei styrke i dagens organisering er at to regionale etatar samarbeider om oppfølginga regionalt; fylkeskommunen gjennom si rolle som regional samfunnsutviklar og fylkesmannen som statleg miljømyndigheit, statleg representant i regionen og tilsyns- og kontrollmyndigheit. Dette sikrar at både statlege og regionale perspektiv kjem inn i arbeidet.

Departementa foreslår at Miljødirektoratet skal utabeide regionale planar med fylkesmannen som praktisk koordinator lokalt, medan avgjerdene skal takast av Miljødirektoratet i samråd med andre sektordirektorat. Vi kan ikkje sjå anna enn at dette medfører langt dårlegare lokal og regional forankring enn i dag.

Behov for forenkling og mindre omfattande prosessar

Departementa peikar på at arbeidet med utarbeiding av vassforvaltningsplanane etter plan- og bygningslova var omfattande, omstendelige og ressurskrevjande, og ønsker ein mindre omfattande prosess i neste planperiode. I høyringsnotatet er det teke til orde for at endringa som er foreslått ikkje får konsekvensar for framdrifta i vassregionarbeidet.

Vassforskrifta var i 2006 ein ny, sektorovergripande forvaltningsmodell, der det skulle byggast opp ei god organisering og samarbeidsprosessar som inkluderte alle dei involverte. Det er derfor heilt naturleg at planprosessen har vore krevjande. Når denne organiseringa er etablert og innarbeida er det naturleg at neste planprosess blir mindre omfattande og ressurskrevjande.

Oppfølginga av vassforskrifta krev god kompetanse og kontinuitet på feltet om framdrifta skal sikrast. Dersom arbeidet etter vassforskrifta blir omorganisert, inneber det at nye strukturar og prosessar må innarbeidast, som igjen kan bremse framdrifta i planarbeidet vesentleg. Det vil naturleg ta tid å få på plass ny organisering, noko som også vil kunne føre til usikkherheit som gjer at vi mistar kompetanse og kontinuitet i arbeidet.

Vi vil også peike på at utfordringane i planprosessen fram til planane for 2016-2021 dels skuldast manglande oppfølging og rettleiing i form av rettleiarar og sentrale føringar som kom svært seint i arbeidet, og dels manglande deltaking frå regionale, statlige myndigheiter. Riksrevisjonen seier i sin rapport at dette har svekka regionale myndigheiter sin mulegheit til å planlegge dei mest effektive tiltaka, og tiltak retta mot store påverknadar.

Høyringsforlaget drøftar ikkje det viktigaste i vassforskrifta, som er gjennomføringa av tiltak og dei konkrete resultatane i vassforekomstane. Ei stor utfordring i vassforvaltningsarbeidet er å følge opp kommunar og vassområde og legge til rette for tiltaksgjennomføring i dei lokale vassforekomstane. Det er vår erfaring at det er eit relativt stort etterslep på innhenting av kunnskap, overvaking og forankring av tiltak.

Fylkeskommunane har i dag tilsette som har som hovudansvar for å følge opp vassforvaltningsplanane. Møre og Romsdal fylkeskommune har gjort tilsetting i

prosjektstilling for å følge opp vassområda på Sunnmøre, og har dermed frigjort ressursar til betre oppfølging i resten av vassregionen. Andre fylkeskommunar har gått inn i spleiselag med kommunar for å ha tilsette ute i vassområda.

Fylkeskommunen har erfaringar med og er budd på dette arbeidet. Arbeidsmengda er proporsjonal med forankring og medverknad, og ergo også med resultata.

Frå heilskapleg og sektorovergripande til fragmentert sektorstyring

Målsettinga med vassforskrifta var å få ei heilskapleg og nedbørsfeltbasert vassforvaltning, på tvers av geografiske og administrative grenser. Vassforvaltninga skulle vere samordna og sektorovergripande, med vekt på medverknad. Forslaget inneber ei endring av målsettinga om heilskaplege og sektorovergripande planar.

Det skal ikkje lenger vere ein lovfesta samordningsarena regionalt (Møre og Romsdal vassregion), noko som inneber ein risiko for at vassforvaltningsarbeidet blir meir sektorisert, fragmentert og utan lokalt eigarskap og initiativ.

Miljødirektoratet får ansvar for å utarbeide og sende utkast til oppdaterte planar på høyring. Det vil kunne bli krevjande å samordne interessene til fagdirektorata, og dette kan gi grunnlag for ei meir sektorisert og fragmentert vassforvaltning.

Lokal kompetanse, medverknad, initiativ og innsats er nødvendig for at måla etter vassforskrifta skal oppfyllest. Dette kan berre gjerast gjennom at kommunane og vassområda tar eigarskap til arbeidet, både administrativt og politisk. Dersom ein skal forvente at kommunane set av administrative og økonomiske ressursar, må dei involverast gjennom heile planleggingsfasen, og i større grad enn tidlegare. At fylkeskommunen har rolla som vassregionmyndigheit medverkar til betre lokalpolitisk forankring. Ei sentralisering av prosessansvaret vil medverke til det motsette.

Nasjonale interesser og realistiske miljømål

Som argument for at vassforvaltningsarbeidet må styrast sentralt, nemner departementet blant anna at miljømåla kan få mykje å seie for viktige nasjonale interesser som vasskraft, landbruk, drikkevatn og miljø, og at det derfor er viktig med realistiske miljømål som tek omsyn til desse interessene.

Fleire av desse interessene blir i dag forvalta av kommunen, utan at dette er sett som ei stor utfordring. Ein sentral del av arbeidet i vassforvaltninga er nettopp å få med kommunane som aktør innan landbruk, forureining, vatn- og avløp og arealplanlegging. Berre med god kommunal involvering, kan vi få kunnskapsgrunnlaget på plass for å finne realistiske tiltak og miljømål.

Eit eksempel på dette er miljømåla som er sett for dei større regulerte vassdraga som er prioritert i vassforvaltningsplanen for Møre og Romsdal (Svorka/Bævra, Surna og Aura/Eira). Klima- og miljødepartementet redusert her ikkje miljømåla i godkjenningsprosessen. Dette fordi fylkeskommunen har opplevd eit svært godt samarbeid med NVE og fylkesmannen. Her har både lokale og nasjonale interesser blitt vektlagt, slik at nasjonale, regionale og lokale prioriteringar og ønske er ivareteke.

Forslag til vedtak:

Møre og Romsdal fylkeskommune har følgende merknadar til endringsforlaget:

1. Møre og Romsdal fylkeskommune støttar ikkje forslaget om å overføre ansvaret for vassregionplanlegginga og oppfølginga av tiltaka frå regionalt til statleg nivå. Forslaget vil medføre statleg overstyring av lokale vassressursar, og eit bortfall av den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Organiseringa i dag sikrar politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltaking frå alle partar som planen gjeld. Ei vellukka vassforvaltning etter vassforskrifta står og fell på lokalt initiativ og kjennskap.
2. Det er uheldig dersom vassregionplanane ikkje lenger skal vere heimla i plan- og bygningslova. Plan- og bygningslova er eit godt eigna, felles reiskap som balanserar økonomiske, sosiale og miljømessige omsyn for dei samla behova i samfunnet. Planprosessane er demokratiske, og sikrar at alle gjeldande partar deltek aktivt både i planfase og planoppfølging.
3. Endringsforslaget kjem i konflikt med Stortinget sin intensjon om at regionreforma skal styrke regionane si samfunnsutviklarrolle. Det er uheldig at endringar i vassforvaltningsarbeidet blir foreslått før ekspertutvalet til regjeringa har gjort sine vurderingar av nye oppgåver til regionane.
4. Arbeidet med vassforskrifta er ikkje eit sektoransvar, men gjeld fleire sektorar og samfunnsinteresser. Fylkeskommunane er saman med kommunane dei som har størst erfaring med sektorovergripande planlegging.
5. Det vil svekke arbeidet dersom det ikkje lenger skal vere ein lovfesta samordningsarena regionalt (vassregionutval). Eit bortfall av denne felles samordningsarenaen inneber risiko for at vassforvaltningsarbeidet blir meir sektorisert og fragmentert, mens målet er heilskapelege sektorovergripande planar.
6. Endringsforslaget er delvis grunngitt med at det i neste planperiode berre skal gjerast mindre endringar i gjeldande planar. Erfaringane i Møre og Romsdal vassregion er at det er eit relativt stort etterslep på innhenting av kunnskap, overvaking og forankring av tiltak. Møre og Romsdal fylkeskommune er bekymra over mangelen på fokus på konkret tiltaksgjennomføring, og meiner endringsforslaget legg opp til eit for lågt ambisjonsnivå for vassressursane våre.
7. Forslaget vil kunne føre til at viktig lokal kunnskap og kompetanse som er opparbeidd over tid forsvinn eller vil måtte bli bygd opp igjen i ein ny struktur, noko som vil forseinke det vidare arbeidet vesentleg.
8. Møre og Romsdal fylkeskommune viser til evalueringar frå Riksrevisjonen, NIBR og NINA. Desse konkluderer med at utfordringane knytt til regional vassregionsplanlegging har samanheng med manglande statleg engasjement i prosessane, framfor manglande kompetanse og gjennomføringskraft i fylkeskommunane. Departementa bør i større grad sameinast om rettleiing for arbeidet, slik at dei ulike vassregionane har felles grunnlag for forståing av metode og overordna mål.

9. Dersom vassforskrifta likevel blir endra slik departementa foreslår, må den innehalde ein overgangsregel som klargjer kva verknad dei vedtekne regionale planane skal ha når ei eventuell ny forskrift trer i kraft.

Samrøystes tilråding frå Regional- og næringsutvalet - 13.11.2017

Møre og Romsdal fylkeskommune har følgande merknadar til endringsforlaget:

1. Møre og Romsdal fylkeskommune støttar ikkje forslaget om å overføre ansvaret for vassregionplanlegginga og oppfølginga av tiltaka frå regionalt til statleg nivå. Forslaget vil medføre statleg overstyring av lokale vassressursar, og eit bortfall av den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Organiseringa i dag sikrar politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltaking frå alle partar som planen gjeld. Ei vellukka vassforvaltning etter vassforskrifta står og fell på lokalt initiativ og kjennskap.
2. Det er uheldig dersom vassregionplanane ikkje lenger skal vere heimla i plan- og bygningslova. Plan- og bygningslova er eit godt eigna, felles reiskap som balanserar økonomiske, sosiale og miljømessige omsyn for dei samla behova i samfunnet. Planprosessane er demokratiske, og sikrar at alle gjeldande partar deltek aktivt både i planfase og planoppfølging.
3. Endringsforslaget kjem i konflikt med Stortinget sin intensjon om at regionreforma skal styrke regionane si samfunnsutviklarrolle. Det er uheldig at endringar i vassforvaltningsarbeidet blir foreslått før ekspertutvalet til regjeringa har gjort sine vurderingar av nye oppgåver til regionane.
4. Arbeidet med vassforskrifta er ikkje eit sektoransvar, men gjeld fleire sektorar og samfunnsinteresser. Fylkeskommunane er saman med kommunane dei som har størst erfaring med sektorovergripande planlegging.
5. Det vil svekke arbeidet dersom det ikkje lenger skal vere ein lovfesta samordningsarena regionalt (vassregionutval). Eit bortfall av denne felles samordningsarenaen inneber risiko for at vassforvaltningsarbeidet blir meir sektorisert og fragmentert, mens målet er heilskapelege sektorovergripande planar.
6. Endringsforslaget er delvis grunngitt med at det i neste planperiode berre skal gjerast mindre endringar i gjeldande planar. Erfaringane i Møre og Romsdal vassregion er at det er eit relativt stort etterslep på innhenting av kunnskap, overvaking og forankring av tiltak. Møre og Romsdal fylkeskommune er bekymra over mangelen på fokus på konkret tiltaksgjennomføring, og meiner endringsforslaget legg opp til eit for lågt ambisjonsnivå for vassressursane våre.
7. Forslaget vil kunne føre til at viktig lokal kunnskap og kompetanse som er opparbeidd over tid forsvinn eller vil måtte bli bygd opp igjen i ein ny struktur, noko som vil forseinke det vidare arbeidet vesentleg.
8. Møre og Romsdal fylkeskommune viser til evalueringar frå Riksrevisjonen, NIBR og NINA. Desse konkluderer med at utfordringane knytt til regional vassregionsplanlegging har samanheng med manglande statleg engasjement i prosessane, framfor manglande kompetanse og gjennomføringskraft i

fylkeskommunane. Departementa bør i større grad sameinast om rettleiing for arbeidet, slik at dei ulike vassregionane har felles grunnlag for forståing av metode og overordna mål.

9. Dersom vassforskrifta likevel blir endra slik departementa foreslår, må den innehalde ein overgangsregel som klargjer kva verknad dei vedtekne regionale planane skal ha når ei eventuell ny forskrift trer i kraft.

Fylkesrådmannen har ikkje andre merknader og legg saka fram med slikt forslag til vedtak:

Møre og Romsdal fylkeskommune har følgande merknadar til endringsforlaget:

1. Møre og Romsdal fylkeskommune støttar ikkje forslaget om å overføre ansvaret for vassregionplanlegginga og oppfølginga av tiltaka frå regionalt til statleg nivå. Forslaget vil medføre statleg overstyring av lokale vassressursar, og eit bortfall av den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Organiseringa i dag sikrar politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltaking frå alle partar som planen gjeld. Ei vellukka vassforvaltning etter vassforskrifta står og fell på lokalt initiativ og kjennskap.
2. Det er uheldig dersom vassregionplanane ikkje lenger skal vere heimla i plan- og bygningslova. Plan- og bygningslova er eit godt eigna, felles reiskap som balanserar økonomiske, sosiale og miljømessige omsyn for dei samla behova i samfunnet. Planprosessane er demokratiske, og sikrar at alle gjeldande partar deltek aktivt både i planfase og planoppfølging.
3. Endringsforslaget kjem i konflikt med Stortinget sin intensjon om at regionreforma skal styrke regionane si samfunnsutviklarrolle. Det er uheldig at endringar i vassforvaltningsarbeidet blir foreslått før ekspertutvalet til regjeringa har gjort sine vurderingar av nye oppgåver til regionane.
4. Arbeidet med vassforskrifta er ikkje eit sektoransvar, men gjeld fleire sektorar og samfunnsinteresser. Fylkeskommunane er saman med kommunane dei som har størst erfaring med sektorovergripande planlegging.
5. Det vil svekke arbeidet dersom det ikkje lenger skal vere ein lovfesta samordningsarena regionalt (vassregionutval). Eit bortfall av denne felles samordningsarenaen inneber risiko for at vassforvaltningsarbeidet blir meir sektorisert og fragmentert, mens målet er heilskapelege sektorovergripande planar.
6. Endringsforslaget er delvis grunngitt med at det i neste planperiode berre skal gjerast mindre endringar i gjeldande planar. Erfaringane i Møre og Romsdal vassregion er at det er eit relativt stort etterslep på innhenting av kunnskap, overvaking og forankring av tiltak. Møre og Romsdal fylkeskommune er bekymra over mangelen på fokus på konkret tiltaksgjennomføring, og meiner endringsforslaget legg opp til eit for lågt ambisjonsnivå for vassressursane våre.

7. Forslaget vil kunne føre til at viktig lokal kunnskap og kompetanse som er opparbeidd over tid forsvinn eller vil måtte bli bygd opp igjen i ein ny struktur, noko som vil forseinke det vidare arbeidet vesentleg.
8. Møre og Romsdal fylkeskommune viser til evalueringar frå Riksrevisjonen, NIBR og NINA. Desse konkluderer med at utfordringane knytt til regional vassregionsplanlegging har samanheng med manglande statleg engasjement i prosessane, framfor manglande kompetanse og gjennomføringskraft i fylkeskommunane. Departementa bør i større grad sameinast om rettleiing for arbeidet, slik at dei ulike vassregionane har felles grunnlag for forståing av metode og overordna mål.
9. Dersom vassforskrifta likevel blir endra slik departementa foreslår, må den innehalde ein overgangsregel som klargjer kva verknad dei vedtekne regionale planane skal ha når ei eventuell ny forskrift trer i kraft.

Samrøystes vedtak i Fylkesutvalet - 20.11.2017

Møre og Romsdal fylkeskommune har følgande merknadar til endringsforlaget:

1. Møre og Romsdal fylkeskommune støttar ikkje forslaget om å overføre ansvaret for vassregionplanlegginga og oppfølginga av tiltaka frå regionalt til statleg nivå. Forslaget vil medføre statleg overstyring av lokale vassressursar, og eit bortfall av den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Organiseringa i dag sikrar politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltaking frå alle partar som planen gjeld. Ei vellukka vassforvaltning etter vassforskrifta står og fell på lokalt initiativ og kjennskap.
2. Det er uheldig dersom vassregionplanane ikkje lenger skal vere heimla i plan- og bygningslova. Plan- og bygningslova er eit godt eigna, felles reiskap som balanserar økonomiske, sosiale og miljømessige omsyn for dei samla behova i samfunnet. Planprosessane er demokratiske, og sikrar at alle gjeldande partar deltek aktivt både i planfase og planoppfølging.
3. Endringsforslaget kjem i konflikt med Stortinget sin intensjon om at regionreforma skal styrke regionane si samfunnsutviklarrolle. Det er uheldig at endringar i vassforvaltningsarbeidet blir foreslått før ekspertutvalet til regjeringa har gjort sine vurderingar av nye oppgåver til regionane.
4. Arbeidet med vassforskrifta er ikkje eit sektoransvar, men gjeld fleire sektorar og samfunnsinteresser. Fylkeskommunane er saman med kommunane dei som har størst erfaring med sektorovergripande planlegging.
5. Det vil svekke arbeidet dersom det ikkje lenger skal vere ein lovfesta samordningsarena regionalt (vassregionutval). Eit bortfall av denne felles samordningsarenaen inneber risiko for at vassforvaltningsarbeidet blir meir sektorisert og fragmentert, mens målet er heilskapelege sektorovergripande planar.
6. Endringsforslaget er delvis grunngitt med at det i neste planperiode berre skal gjerast mindre endringar i gjeldande planar. Erfaringane i Møre og Romsdal vassregion er at det er eit relativt stort etterslep på innhenting av kunnskap,

overvaking og forankring av tiltak. Møre og Romsdal fylkeskommune er bekymra over mangelen på fokus på konkret tiltaksgjennomføring, og meiner endringsforslaget legg opp til eit for lågt ambisjonsnivå for vassressursane våre.

7. Forslaget vil kunne føre til at viktig lokal kunnskap og kompetanse som er opparbeidd over tid forsvinn eller vil måtte bli bygd opp igjen i ein ny struktur, noko som vil forseinke det vidare arbeidet vesentleg.
8. Møre og Romsdal fylkeskommune viser til evalueringar frå Riksrevisjonen, NIBR og NINA. Desse konkluderer med at utfordringane knytt til regional vassregionsplanlegging har samband med manglande statleg engasjement i prosessane, framfor manglande kompetanse og gjennomføringskraft i fylkeskommunane. Departementa bør i større grad sameinast om rettleiing for arbeidet, slik at dei ulike vassregionane har felles grunnlag for forståing av metode og overordna mål.
9. Dersom vassforskrifta likevel blir endra slik departementa foreslår, må den innehalde ein overgangsregel som klargjer kva verknad dei vedtekne regionale planane skal ha når ei eventuell ny forskrift trer i kraft.

Ottar Brage Guttelvik
fylkesrådmann

Bergljot Landstad
regional- og næringssjef

Vedlegg

- 1 Høring av forslag til endring i vannforskriften og naturmangfoldloven(1)
- 2 Høringsnotat(1)
- 3 Pressemelding fra vannregionlederne