

Miljøverndepartementet og
Olje- og energidepartementet

23. desember 2009

Vedtak om endringer i forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) - merknader

1. Innledning

Direktoratet for naturforvaltning sendte 1. juli 2009 på høring forslag til endringer i forskr. 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften). Høringsfristen var 5. oktober. Det er kommet inn 58 høringsuttalelser. Følgende instanser hadde ikke merknader:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Barne- og likestillingsdepartementet
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet
- Bergen kommune
- Eidfjord kommune
- Eksportutvalget for fisk
- Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Forsvarsbygg
- Justis- og politidepartementet
- Kongsberg kommune
- Kunnskapsdepartementet
- Kystverket
- Landbruks- og matdepartementet
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Norges fiskarlag
- Norges jeger og fiskerforbund
- Norges Skogeierforbund
- Nærings- og handelsdepartementet
- Regjeringsadvokaten
- Sjøfartsdirektoratet
- Skedsmo kommune
- Statens strålevern
- Statens vegvesen
- Statistisk sentralbyrå
- Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Telemark fylkeskommune

Følgende instanser hadde merknader:

- Akershus fylkekommune
- Aust-Agder fylkeskommune
- Energibedriftenes landsforening (EBL)
- Finansdepartementet
- Finnmark fylkeskommune
- Fiskeri- og kystdepartementet
- Fiskeridirektoratet
- Fylkesmannen i Finnmark
- Fylkesmannen i Hedmark
- Fylkesmannen i Hordaland
- Fylkesmannen i Nordland
- Fylkesmannen i Rogaland
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
- Fylkesmannen i Troms
- Fylkesmannen i Østfold
- Hedmark fylkeskommune
- Hordaland fylkeskommune
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Landssamanslutninga av vasskraftkommunar (LVK)
- Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Norges bondelag
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
- Norsk Vann
- Oppland fylkeskommune
- Rogaland fylkeskommune
- Sogn og Fjordane fylkeskommune
- Sola kommune
- Statens forurensningstilsyn (SFT)
- Vest-Agder fylkeskommune
- Vestfold fylkeskommune
- Østfold fylkeskommune

Direktoratet har sammenfattet høringen og oversendt forslag til justeringer av høringsutkastet til departementsgruppen for samarbeid om vannforskriften. Gruppen har behandlet forslaget på sitt møte 9. november 2009, og har deretter hatt skriftlig behandling av utkast til forskriftsendring med kommentarer. Endringene vedtas av Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet.

2. Hovedinnholdet i endringene

Endringene er begrunnet ut fra følgende forhold:

- Det må gjøres nødvendige tilpasninger i vannforskriften på grunn av den nye plan- og bygningsloven som trådte i kraft 1. juli 2009

- Forvaltningsreformen – som innebærer at vannregionmyndigheten overføres fra utvalgte fylkesmenn til utvalgte fylkeskommuner fra 1. januar 2010 – må gjenspeiles i vannforskriften
- Noen forpliktelser etter direktiv 2000/60/EF om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk (vanndirektivet) må forankres bedre i forskriften
- Fristene i forskriften må tilpasses den nye planleggingsperioden som starter opp 1. januar 2010.

3. Noen generelle spørsmål

I høringen har mange instanser kommentert at rollefordelingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen som vannregionmyndighet trenger å avklares. Departementene er enige i dette, men mener at det ikke er hensiktsmessig å gjøre dette i forskriftsform. Vannregionmyndighetens oppgaver går fram av forskriften § 21, mens andre myndigheters rolle – herunder fylkesmannens – gjennom vannregionutvalget slås fast i § 22. Utover dette må nærmere avklaringer gjøres på annen måte.

Forskriftsendringene slik de ble sendt på høring, innebar ingen økonomiske og administrative konsekvenser utover det som det allerede er redegjort for i St.prp. nr. 75 (2007-2008) om innlemmelse av vanndirektivet i EØS-avtalen og i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) om forvaltningsreformen.

Etter høringen er det besluttet å utpeke to nye vannregionmyndigheter, jf. merknadene til § 20 nedenfor. De fylkeskommunene som blir ny vannregionmyndighet vil få noen økte kostnader knyttet til koordineringsarbeidet. På den annen side innebærer den nye organiseringen en effektiviseringsgevinst i forhold til det arbeidet som uansett skal gjøres i eget fylket. Også på lokalt nivå vil endringen bety en effektivisering av arbeidet. Det ble i Miljøverndepartementets budsjett for 2008 satt av 2,2 millioner til prosessmidler til de fylkesmennene som var vannregionmyndigheter da. Beløpet er 2,5 millioner for 2009, og for 2010 budsjettet. Beløpet vil ikke bli endret som en følge av at det opprettes to nye vannregioner.

En økning av antallet vannregionmyndigheter med to vil medføre noen administrative merkostnader for sentrale myndigheter, bl.a. Norges vassdrags- og energidirektorat, som må delta i to ekstra planleggingsprosesser. Merarbeidet vil først og fremst gjelde selve prosessdeltakelsen, siden arbeidet med å lage det faglige grunnlaget uansett må gjøres på vannområdenivå. Eventuelle merkostnader dekkes innenfor det enkelte departements budsjett.

Forslag til forskriftsendringer ble sendt på høring samme dag som naturmangfoldloven trådte i kraft. Endringene er først og fremst av formell og prosessuell karakter. Ved neste forskriftsrevisjon må det vurderes om naturmangfoldloven medfører noen endringsbehov i forskriften.

4. Nærmere om forslag til endring i den enkelte paragraf

Til hjemmelsfeltet

Forskriften må forankres på nytt i plan- og bygningsloven, siden hjemmelsgrunnlaget som forskriften innledes med i dag, er opphevet for så vidt gjelder plan- og bygningsloven, og erstattet av nye bestemmelser i loven. Videre mangler hjemmelsfeltet en henvisning til EUs vanndirektiv, som ble innlemmet i EØS-avtalen 28. september 2007.

Til § 3 (*definisjoner*) bokstav f

Definisjonen av kystvann endres for å bringe denne i samsvar med vanndirektivet. Det geografiske virkeområdet er hjemlet i ny plan- og bygningslov.

Til § 3 (*definisjoner*) bokstav u

Det tas inn en definisjon av vannregionmyndighet. Endringen er en klargjøring relatert til forvaltningsreformen.

Til § 9 (*utsatte frister for å nå miljømålet*)

Bestemmelsen omhandler utsettelse av frister for å nå miljømål i nærmere bestemte tilfeller. Vanndirektivet krever at det i forvaltningsplanene redegjøres for tiltak som er nødvendig for gradvis å bringe vannforekomstene i samsvar med miljømålet innen en forlenget frist, samt grunnen til vesentlige forsinkelser og en tidsplan for gjennomføring av tiltakene. Dette kravet er ikke gjengitt i dagens forskrift. Siden det nå vil være fylkeskommunen som skal ha ansvar for utarbeiding av vannforvaltningsplanene, er det ekstra viktig at forskriften tydelig beskriver hva planene skal inneholde. Etter høringen er ordlyden i nytt tredje ledd justert, ved at plikten knyttes til "vesentlig" forsinkelse, slik også ordlyden i vanndirektivet art. 4 (4) (d) er.

Til § 12 (*ny aktivitet eller nye inngrep*)

Endringen i første ledd bokstav b er en språklig presisering for å bringe ordlyden i samsvar med forskriften for øvrig.

Til §§ 15, 28 og 29 (*karakterisering, vurdering av miljøpåvirkning og økonomisk analyse*), (*høring*) og (*vedtak av forvaltningsplaner*)

Forskriften inneholder saksbehandlingsfrister for noen punkter i prosessen med å utarbeide vannforvaltningsplaner. Fra 1 januar 2010 starter forberedelsen av en ny planperiode, slik at fristene i forskriften må bringes i samsvar med det. Fristen for endelig godkjenning av forvaltningsplanene er – i tråd med EUs framdrift for implementering – 2015.

Fristen for å lage det faglige grunnlaget for forvaltningsplanene (karakterisering, vurdering av miljøpåvirkning og økonomisk analyse) ble i høringen foreslått satt til utgangen av 2012, det vil si tre år før endelig plan skal være vedtatt, slik regelen er i dag. Erfaringene med de første planene viser imidlertid at dette gir noe knapp tid til selve planprosessen. Flere høringsinstanser har påpekt dette, og foreslått at faggrunnlaget skal foreligge tidligere. I tråd med dette foreslås fristen endret til utgangen av 2011.

Videre gjelder i dag frister for når hhv planprogrammet, vesentlige spørsmål og utkast til forvaltningsplan skal sendes på offentlig høring. I tråd med høringsuttalelsene, foreslås noen endringer i disse fristene for å sikre tilstrekkelig med tid til sluttbehandlingen av planene, både i fylkene og hos nasjonale myndigheter.

Departementene har vurdert om en oppheving av noen av fristbestemmelsene, som allerede gjelder i dag, ville gitt et mer fleksibelt system. Samtidig har nettopp myndigheter som skal forvalte forskriften, bedt om en innstramming av noen av fristene, særlig fristen for å framlegge det faglige grunnlaget for planene. Det kan også fremme forutsigbarheten for berørte interesser at de forskjellige fasene i planarbeidet følger noen felles generelle frister. Det å være i samme fase øker også muligheten for erfaringsutveksling mellom vannregionmyndighetene. I tillegg er en del fylkeskommuner involvert i flere planer. Videre vil vannregionmyndigheten likevel ha et betydelig rom til å bestemme egen framdrift innenfor de fristene som er satt. Departementene er derfor kommet til at forskriften fremdeles bør inneholde noen felles frister knyttet til sentrale stadier i prosessen.

Til § 16 (*register over beskyttede områder*)

I gjeldende forskrift er fristen for å opprette et register over beskyttede områder i løpet av 2009. Et slikt register er imidlertid ennå ikke opprettet. Departementene er dessuten enige om å ha en nærmere diskusjon om formuleringene i Vedlegg IV nr. 1 pkt V i forbindelse med en ytterligere forskriftsendring i 2010. Fristen for opprettelsen av registeret forlenges derfor til 2012.

Til § 18 (*overvåkingsprogram*)

I § 18 fastsettes fristen for å sette opp helhetlige overvåkingsprogrammer for ny planperiode. Fristen settes til utgangen av 2012.

Til § 19 (*utsatt gjennomføring første planperiode*)

Bestemmelsen slettes. Gjeldende § 19 er kun relatert til den første planperioden som utløper i 2009. Bestemmelsen oppheves derfor fra 1. januar 2010.

Til § 20 (*vannregioner og vannregionmyndigheter*)

Bestemmelsen endres som følge av forvaltningsreformen og erfaringene med de første forvaltningsplanene, og slik at 11 istedenfor 9 fylkeskommuner utpekes som vannregionmyndighet. I høringsbrevet ble det ikke foreslått endringer i antallet vannregionmyndigheter og deres ansvarsområde, men noen fylkeskommuner og fylkesmenn har selv tatt opp spørsmålet

Rogaland Fylkeskommune anmoder i sin høringsuttalelse om å skille ut Rogaland som egen vannregion. I vedtaket fra fylkeskommunen heter det at "det vil være faglig uhensiktsmessig, og unødig ressurs- og tidkrevende å opprettholde dagens region Sør-Vest, noe som vil gå på bekostning av kvaliteten på gjennomføringen av

vanndirektivet”. Forslaget fra Rogaland fylkeskommune støttes av *Fylkesmannen i Rogaland, Aust-Agder fylkeskommune* og *Vest-Agder fylkeskommune*. Sistnevnte ville etter gjeldende regioninndeling blitt vannregionmyndighet også for Rogaland. Også *Det interfylkeskommunale utvalget for arbeidet med vanndirektivet*, et nyopprettet organ for arbeidet med vannforskriften i disse tre fylkene, anbefaler en oppdeling i to vannregioner.

Også *Sogn- og fjordane fylkeskommune* ønsker å bli skilt ut som egen vannregionmyndighet. Fylkeskommunen viser til at vannregion Vestlandet, som omfatter både Sogn- og fjordane og Hordaland fylke, er for stor, og at arbeidet vil bli vanskeliggjort med de store avstandene. Det vises også til at fylkesinndelingen allerede i dag følger naturgitte vannskiller, og at den felles vannregionen likevel medfører at begge fylker må bruke ressurser på koordinering av møtevirksomhet. *Hordaland fylkeskommune* er enig med Sogn- og Fjordane fylkeskommune om at oppdeling er ønskelig, men åpner for at det først skjer i 2010/2011. *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* støtter at Sogn og Fjordane fylke blir en egen vannregion, med Sogn og Fjordane fylkeskommune som vannregionmyndighet.

Videre ønsker *Nord-Trøndelag fylkeskommune* at Nord-Trøndelag blir skilt ut fra region Trøndelag. Begrunnelsen er at Nord-Trøndelag fylkeskommune mener at vannregionene bør organiseres fylkesvis, og at dette ligger i forvaltningsreformen.

Direktoratet for naturforvaltning anbefaler på faglig grunnlag at henstillingene fra *Rogaland og Sogn- og Fjordane fylkeskommune* tas til følge. Direktoratet mener derimot at Trøndelag ikke bør deles, særlig pga at Trondheimsfjorden er felles for Nord- og Sør-Trøndelag.

Departementene er kommet til at Rogaland og Sogn- og Fjordane bør skilles ut som egne vannregioner med de respektive fylkene som vannregionmyndighet.

Rogaland og Agderfylkene har begrenset med felles utfordringer i den fremtidige vannforvaltningen. Det er få vassdrag med nedbørsfelt over fylkesgrensen og de faglige utfordringene er ganske ulike. Hovedutfordringen i Rogaland er vannforurensninger som forårsakes av diffuse avrenninger der landbruk er en hovedkilde for fosforutslipp, punktutslipp fra boliger og renseanlegg, samt akvakultur. Disse forhold har mindre betydning i Vest Agder. Rogaland fylkeskommunen har allerede god kompetanse og utviklet nettverk og prosedyrer for tilsvarende oppgaver som de som følger av vannforskriften, bl.a. gjennom arbeidet med å lede Aksjon Jærvassdrag. Det vil koste unødige ressurser å bygge opp tilsvarende kompetanse i Vest-Agder. Rogaland fylkeskommunes arbeid med vannforvaltningen har også sikret god lokal forankring og engasjement, som er vanskeligere å ivareta for et annet fylke. Sett på bakgrunn av direktivets ambisiøse mål med forventet måloppnåelse innen 3 år fra tiltakene settes i verk, er det viktig at en bygger på organisering og nettverk som en vet fungerer godt.

Det vises også til Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) om lov om endringer i forvaltningslovgivningen der det slås fast at det må opprettes flere vannregioner enn vi har i dag, ettersom det ikke er rimelig at "en fylkeskommune skal være myndighet for en annen fylkeskommune for vassdrag som ikke krysser fylkesgrensene", jf. kap. 6.2.2. s. 71 i St.prp.

Det er lite å tjene økonomisk på å opprettholde region Sør-Vest med tre fylker, det er derimot mye å tjene forankrings- og miljømessig på å få bedret forankringen av planen i den enkelte fylkeskommune og kommune. Temamessig ulikhet mellom Rogaland og Agder (Rogaland- belastningene akvakultur og landbruksavrenning er svært små i Agder i forhold til i Rogaland) taler for en oppsplitting.

Når det gjelder *Sogn og Fjordane* og *Hordaland* er begrunnelsen først og fremst knyttet til store geografiske avstander i fylkene, som vanskeliggjør koordineringarbeidet og gjør det mer ineffektivt. Videre er fylkene allerede delt inn etter et naturlig vannskille, slik at det er svært få utfordringer knyttet til felles vannforekomster.

Departementene har vurdert om oppdelingen av de to regionene kan utsettes til neste forskriftsendring. Det ville imidlertid være en svært uheldig løsning, fordi en slik endring i tilfelle ville komme etter at den nye planperioden er startet opp. Å endre myndighet midt i en planperiode vil skape svært uryddige prosesser og bør unngås.

Finnmark vannregion inneholder vassdrag (Tana, Neiden og Pasvik) med felles nedbørfelt med Finland, og betegnes derfor som en internasjonal vannregion. Norske og finske myndigheter har ennå ikke kommet til enighet om hvordan den internasjonale vannregionen skal avgrenses. Det er mulig at Tana-, Neiden-, og Pasvikvassdraget bør skilles ut som en egen internasjonal vannregion. Den løsning man vil komme fram til tas inn ved en enkel forskriftsendring etterpå, som kan gjennomføres uten ytterligere høring. Dette medfører ingen endring i det materielle ansvarsområdet for Finnmark vannregionmyndighet. Avgrensningen av den internasjonale vannregionen vil kun få betydning for om Finnmark fylkeskommune som vannregionmyndighet vil få ansvar for formelt to vannregioner eller én (med tilhørende forvaltningsplan), samtidig som planprosessen ellers vil omfatte det samme arbeidet som i dag.

Til § 22 (*vannregionutvalg*)

Som en følge av forvaltningsreformen er det behov for å justere forskriftsteksten om sammensetning av vannregionutvalget. Det tydeliggjøres at fylkesmannsembetene vil få rolle som sektormyndighet i vannregionutvalgene, i og med at fylkeskommunen som vannregionmyndighet vil ha koordineringsansvaret.

Til § 24 (*miljømål*)

Begrepsbruken i bestemmelsen bringes i samsvar med begrepsbruken i ny plan- og bygningslov.

Til §§ 25 og 29 (*tiltaksprogram*) og (*vedtak av forvaltningsplaner*)

Første ledd i § 25 endres for å bringe bestemmelsen i samsvar med begrepsbruken i ny plan- og bygningslov. Videre endres paragrafenes frister for når tiltaksprogrammet og forvaltningsplan skal foreligge til 2015, i tråd med ny planleggingsperiode.

Flere fylkesmenn og fylkeskommuner har i høringen stilt spørsmål om forholdet mellom tiltaksprogrammet etter vannforskriften og handlingsprogram til regional plan etter plan- og bygningsloven § 8-2 tredje ledd, og om hvordan tiltaksprogrammet skal vedtas.

Etter vannforskriften er tiltaksprogrammet ikke i sin helhet en del av forvaltningsplanen, men et sammendrag av tiltaksprogrammet skal inngå i planen (§ 26 annet ledd bokstav f), som skal godkjennes av Kongen. Forhold som berører rikspolitiske interesser bør fremgå av sammendraget. For øvrig kan erfaringene med tiltaksprogrammene fra første planperiode tilsi at spørsmålet om hva som bør godkjennes nasjonalt, tas opp til ny vurdering senere.

Etter plan- og bygningsloven skal det utarbeides handlingsprogram for gjennomføring av regionale planer. Disse skal etter loven vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig. Regional planmyndighet er den enkelte fylkeskommune. Samtidig har vannregionmyndigheten det koordinerende ansvar for tiltaksprogrammet etter vannforskriften. Tiltaksprogrammet kan enten betraktes direkte som handlingsprogram etter plan- og bygningsloven eller det kan utarbeides handlingsprogram med utgangspunkt i tiltaksprogrammet. Hvilken av disse løsningene som velges, overlates til fylkeskommunen. Vannregionmyndigheten vil ha en koordinerende rolle for å sikre at det er samsvar mellom handlingsprogrammer etter plan- og bygningsloven og tiltaksprogram etter vannforskriften.

Ordene "første gang" i § 29 fjerde ledd tas ut for å tilpasse bestemmelsen til at man inngår i ny planleggingsperiode fra 2010. At fristen til 2015 ikke gjelder for de første planene som allerede er vedtatt, fremgår av § 30.

Til § 26 (*forvaltningsplanen*)

Det tas inn en språklig presisering om at det skal fastsettes en forvaltningsplan for den enkelte vannregion.

Til § 30 (*første planperiode*)

Bestemmelsen gjelder for de planene som er utarbeidet i den første, frivillige fasen. Departementene er blitt enige om å sette ny frist for nasjonal godkjenning av planene til senest 22. mars 2010. Planene kan da tre i kraft 1. april 2010. Forskriften endres i tråd med dette.

Til § 32a (*rapportering*)

Flere høringsinstanser har påpekt behovet for en bestemmelse om rapportering i forskriften. Forvaltningsreformen aktualiserer behovet for en bestemmelse om rapportering fra vannregionmyndigheten til Miljøverndepartementet. I sin tur vil vannregionmyndigheten ha behov for at sektormyndigheter, andre fylkeskommuner og kommuner fremskaffer den informasjon som vannregionmyndigheten trenger til sin rapportering til Miljøverndepartementet. Bestemmelsen bør ikke være for vid, og den bør være særskilt knyttet opp til de behovene departementet har i forhold til sin rapportering til ESA. Rapportering til ESA vil bl.a. skje ved offentliggjøring av vannforvaltningsplanene hvert sjette år, samt ved statusrapporteringen hvert tredje år. Det skal også rapporteres om karakterisering og overvåking, normalt hvert sjette år. I tillegg vil det kunne oppstå rapporteringskrav knyttet til datterdirektiver under vanndirektiv, bl.a. grunnvannsdirektivet og direktivet om prioriterte stoffer. Det vil likevel ikke være tale om svært hyppige rapporteringer som en følge av EØS-regelverket. Avgrensingen av rapporteringskravene i forhold til det som følger av vanndirektivet synes derfor å være en tilstrekkelig begrensning av rapporteringkravene. Henvisningen til direktiv 2000/60 innbefatter endringsrettsakter som inngår i EØS-avtalen.

Til § 33 (*endring av forskriften*)

Fra 18. januar 2010 blir navnet til Statens forurensningstilsyn gjort om til Klima- og forurensningsdirektoratet. Forskriftens ordlyd bringes i samsvar med dette.

Til vedlegg I Vannregioner og vannregionmyndigheter

Det foretas noen presiseringer i avgrensningene av vannregioner. Videre fastslås de aktuelle fylkeskommunene som vannregionmyndighet istedenfor fylkesmannen. Rogaland og Sogn- og Fjordane etableres som egne vannregioner. Den formelle avgrensingen av den internasjonale vannregionen i Finnmark utstår til det er inngått avtale mellom Miljøverndepartementet i Norge og finske myndigheter.