

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 20.12.2017

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2017/11355

Saksbehandler:
Jenny Hanssen

Høringsuttalelse - forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Miljødirektoratet viser til Klima- og miljødepartementets og Olje- og energidepartementets høringsnotat av 5. oktober om forslag til endringer i naturmangfoldloven og vannforskriften.

Forslaget innebærer at oppgavene som i dag løses av fylkeskommuner utpekt som vannregionmyndighet, overføres delvis til fylkesmenn utpekt som vannregionkoordinator, og delvis til Miljødirektoratet og direktoratene. Hjemmel for planarbeidet foreslås flyttet fra plan- og bygningsloven til naturmangfoldloven, og det foreslås en rekke endringer for å bringe forskriften mer i tråd med vanndirektivet.

Miljødirektoratet mener det er en god løsning at utpekte fylkesmenn blir vannregionkoordinator, da dette vil medføre en forenkling av det regionale arbeidet. Når Miljødirektoratet i samråd med berørte direktorater får en tydelig rolle i kalibrering av vannforvaltningsplanene før høring og godkjenning, vil det sikre at tema som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep blir håndtert slik at det reflekterer nasjonale føringer. Sammenslåing av høring av planprogram og vesentlig vannforvaltningsspørsmål vil også effektivisere planprosessen. Samlet sett vil disse endringene sikre betydelig forenkling, effektivisering og at det tas nasjonale helhetsgrep. Vi noterer oss at en stor del av våre forslag til justeringer for å bringe vannforskriften mer i tråd med vanndirektivets ordlyd er tatt inn i forslaget som nå er på høring.

For øvrig har Miljødirektoratet følgende merknader til de foreslåtte endringene:

Merknader til bestemmelser om organiseringen av arbeidet

Generelle merknader til forslaget

Departementene foreslår et nytt kapittel 4 med nye bestemmelser om organisering av planarbeidet. Miljødirektoratet er positive til at bestemmelser om organisering samles i ett eget kapittel. Direktoratet ser det som viktig at forslaget til nye bestemmelser legger til rette for en hensiktsmessig organisering og prosess for arbeidet regionalt og lokalt, som kan tilpasses ulike forhold i ulike deler av landet, herunder muligheten for at gjeldene samarbeidsformer kan videreføres der hvor det har fungert.

Arbeidsdelingen mellom Fylkesmannen og Miljødirektoratet (§§ 20-23)

Miljødirektoratet mener at det er en god løsning at utpekte fylkesmenn blir vannregionkoordinator og at dette er god begrunnet i høringsbrevet.

Miljødirektoratet er enig i at vi i samarbeid med øvrige direktorater har ansvar for å vurdere påvirkninger og tiltak som angår eget ansvarsområde og sikrer at planene kalibreres og følger nasjonale føringer, både før utkast til oppdaterte planer sendes på høring, og før direktoratene oversender sin tilrådning til Klima- og miljødepartementet for endelig godkjenning.

Miljødirektoratet mener imidlertid at fylkesmenn utpekt som regional vannkoordinator ikke bare bør innhente innspill til oppdatering av planene, men også bør være ansvarlig for å utarbeide forslag til oppdatering av planer og tiltaksprogram, dvs. oppdatering av miljømål og tiltak for den enkelte vannforekomst. Deretter sendes utkast til oppdaterte planer til Miljødirektoratet, der det enkelte direktorat vurderer påvirkninger og tiltak som angår eget ansvarsområde og sikrer at planene harmoniseres og følger nasjonale føringer før de returneres til utpekte fylkesmenn for høring.

Fylkesmenn utpekt som regional vannkoordinator bør også forestå høringen, oppsummere høringsinnspillene og foreslå justeringer i planene. Forslag til justert plan sammen med oppsummerte høringsinnspill sendes deretter på nytt til Miljødirektoratet, som i samråd med berørte direktorater skal kvalitetssikre og harmonisere forslag til oppdaterte planer i tråd med nasjonale prioriteringer og politikk før direktoratenes tilrådning sendes til departementet for godkjenning.

Fylkesmannen er nærmere problemstillingene i nedbørfeltene og vannforekomstene, og har dermed større forståelse for de utfordringene man har lokalt og regionalt. Det er ikke hensiktsmessig at direktoratsnivå skal ha nødvendig lokalkunnskap til å oppdatere, høre og justere de regionale planene og tiltaksprogrammene.

Regionalt nivå skal sørge for forankring i sektorene (lokalt, regionalt og sentralt), men også informasjon, medvirkning og høring skal bidra til at planene får legitimitet hos kommunene, befolkning og næringsliv. Når sentrale myndigheter får en sterkere posisjon blir det desto viktigere at høringene har fokus på å fange opp lokale og regionale signaler og forventninger. Det bør derfor være regional vannkoordinator, i samråd med Vannregionutvalg, som har ansvaret for å utarbeide forslag til oppdatert regional vannforvaltningsplan, basert på innspillene som kommer inn under den første høringen i 2019, regionale og lokal myndigheters bidrag, samt sentrale myndigheters bidrag som er lagt inn i Vann-Nett.

Miljødirektoratet i samarbeid med direktoratene vil dermed kvalitetssikre og harmonisere de oppdaterte regionale planene i tre faser, der vi sørger for at planene følger nasjonale føringer:

- Kvalitetssikre påvirkninger og tiltak i Vann-Nett (i 2018)
- Kvalitetssikre av forslag til oppdaterte planer før høring (våren 2020)
- Kvalitetssikring av tilrådning før oversendelse til departementsgodkjenning (våren 2021).

Offentlige myndigheters oppgaver (§ 20)

Miljødirektoratet mener forslag til nye bestemmelser ikke i tilstrekkelig grad gjør det klart at det er sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner som legger premissene for arbeidet, ved å bidra i arbeidet med sin kunnskap og virkemidler. Det er svært viktig at myndighetens oppgaver

tydeliggjøres, særlig når erfaringer fra utarbeidelsen av planene viste at en av utfordringene med arbeidet var at ikke alle myndigheter var klar over sin rolle og sine forpliktelser.

I gjeldende forskrift er sektorenes, fylkeskommunenes og kommunenes rolle som premissleverandør for arbeidet tydelig regulert i § 22 andre ledd som sier at "Sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner har innenfor sine ansvarsområder ansvar for å utrede forslag til tiltak, samt å utrede premissene for fastsettelse av miljømål.". Direktoratet kan ikke se at det i forslag til nye bestemmelser om organisering har en tilsvarende bestemmelse som like tydelig nedfeller de plikter sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner har.

I forslag til ny § 22 om organisering av arbeidet i vannregionen, er det en bestemmelse som sier at "Organiseringen skal sikre deltagelse fra alle relevante sektormyndigheter, og tilgang til informasjon og mulighet til deltagelse for alle berørte parter og interesserte, særlig ved oppdatering av forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer." I tillegg heter det at: "Det bør i særlig grad legges vekt på å sikre deltagelse fra de *myndigheter* og interessegrupper som ikke er representert på direktoratsnivå." Direktoratet mener at forslaget til endring av § 22 kan oppfattes som en svekkelse av offentlige myndigheters rolle, ved at man går fra å være premissleverandør til å bli deltakere på lik linje med andre berørte interesser og aktører.

Også ved oppdatering av planene må sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner ta et større ansvar enn berørte interessegrupper. For å klargjøre offentlige myndigheters oppgave i planarbeidet, foreslår vi at det inntas en bestemmelse i forslag til ny § 20 med følgende ordlyd: "*Sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner har ansvar for å utrede forslag til tiltak, samt utrede premissene for fastsettelse av miljømål når det berører deres saksområde eller vil ha betydning for deres planlegging og vedtak.*"

Organiseringen av arbeidet i vannregionen (§ 22)

Forslaget legger opp til at det fortsatt er mulig for vannregionkoordinator å opprettholde vannregionutvalg, jfr. forslaget § 22 siste ledd. Miljødirektoratet vil peke på at virkemidlene for å gjennomføre tiltak for å sikre godt vannmiljø er fordelt på kommunalt-, regionalt- og statlig nivå. Det er derfor viktig at det eksisterer egnede regionale samarbeids- og samordningsarenaer, der man har dialog om nytten ved å oppnå miljømålene, og der forventninger og potensielle uenigheter kan avdekkes og forsøkes løst.

Forslaget legger også opp til at regional vannkoordinator fortsatt kan dele vannregionen inn i vannområder det det er hensiktsmessig, jfr. forslag til § 22 siste ledd. Miljødirektoratet vil peke på at kommunen er en viktig sektormyndighet i arbeidet med miljømål og tiltak innenfor drikkevann og avløp, arealbruk i og langs vassdragene, landbruk og som lokal forurensningsmyndighet. Organiseringen i vannområder har sikret at kommunene har deltatt i arbeidet og fått eierskap til vannforvaltningsplanene, utløst betydelige bidrag fra kommunene til spleiselag for vannområder og overvåking, og resultert i at mange kommuner har igangsatt konkret opprydding av spredte avløp. Vannområdene har vist seg å være den beste arenaen for å sikre medvirkning fra sivilsamfunnet, slik at planen også har legitimitet hos befolkning og næringsliv når de skal gjennomføres.

Miljødirektoratet mener forslag til nye bestemmelser legger til rette for en hensiktsmessig organisering og prosess arbeidet regionalt og lokalt, som kan tilpasses ulike forhold i ulike deler av landet, herunder muligheten for at gjeldene samarbeidsformer kan videreføres der hvor det har fungert.

Andre merknader angående organiseringen

Behov for klare overgangsbestemmelser

Det er ikke avklart hvilke fylkesmenn som skal utpekes som vannregionkoordinatorer.

Den vedtatte fylkesstrukturen for fylkesmennene skal gjelde fra 1. januar 2019, mens den nye fylkesinndelingen trer i kraft 1. januar 2020. Forskrift om endring i vannforskriften skal etter planen tre i kraft 1. juli 2018, noe som vil innebære at det er uklart hvilke vannregioner vi får og dermed også hvilke fylkesmannsembeter som bør utpekes som vannregionkoordinator. Etter planen skal de første plandokumentene, fremdriftsplan og arbeidsprogram, og foreløpig oversikt over vesentlige spørsmål vedrørende vannforvaltningen, på høring 1. januar 2019. Planer og tiltaksprogram skal være oppdatert og godkjent innen 1. januar 2022.

Gitt de korte fristene, mener Miljødirektoratet det er svært viktig å få på plass gode og tydelige overgangsbestemmelser for å sikre fremdrift i arbeidet. Vi mener det er viktig at arbeidet etter vannforskriften allerede fra 1. juli 2018, når forskriften planlegges å tre i kraft, følger vedtatt fylkesmannstruktur og at vannregionene i størst mulig grad følger vedtatt strukturer for fremtidige regioninndeling. Det må derfor vurderes om det er behov for overgangsbestemmelser i forskriften.

De regionale vannforvaltningsplanene ble vedtatt av fylkestingene 2015/2016 og godkjent av KLD i juli 2016. Miljødirektoratet mener at det blir viktig å klargjøre om det er fylkeskommunene som i dag er utpekt som vannregionmyndigheter eller fylkesmennene som foreslås utpekt som vannregionkoordinatorer som skal koordinere den regionale oppfølgingen av godkjente planer fram til 2021.

Nasjonale føringer i tide

Høringsnotatet beskriver at nasjonale føringer fra departementene vil foreligge senest 1. januar 2020, dvs. at de vil foreligge etter at vannregionene har overlevert forslag til oppdatering av forvaltningsplanene til Miljødirektoratet.

Direktoratsgruppens evaluering avdekket at en av de største utfordringene med arbeidet har vært sene eller manglende nasjonale avklaringer og føringer, og gruppen anbefalte at tydelige nasjonale målavklaringer (tydeliggjøring av ambisjonsnivået) må foreligge i forkant av planarbeidet.

Miljødirektoratet mener det er de til enhver tid gjeldende føringer som skal legges til grunn for det planarbeidet som gjøres på lokalt og regionalt nivå. Det betyr at eventuelle nye nasjonale føringer bør foreligge senest 1. januar 2019, slik at alle interessenter i vannområder og vannregioner er kjent med disse før de skal gi sine innspill til oppdatering av planene.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Miljødirektoratet er enig i at en stor del av midlene som i dag går til forvaltningsaktiviteter på fylkeskommunalt nivå må overføres til de fylkesmannsembetene som får økt ansvar som regional vannkoordinator eller med oppfølging av vannområdene i sitt fylke. Dette betyr at det i tillegg til de øremerkede fagmidlene, må overføres midler tilsvarende det som ble overført til fylkeskommunene til dette arbeidet ved forvaltningsreformen. Det er avgjørende for at de fylkesmennene som utpekes som vannregionkoordinatorer skal kunne få nok ressurser til å løse de nye oppgavene.

Høringsnotatet gir sentrale myndigheter et særlig ansvar for å vurdere behov for endringer av miljømål og unntak som angår eget ansvarsområde. Når direktoratene får et større ansvar, forutsetter det at det enkelte direktorat deltar mer aktivt enn i forrige planleggingsperiode, og sørger for bedre forankring internt og opp mot sitt departement. Dette gjelder både sektorenes ansvar for kunnskapsgrunnlag (premisser for miljømål), informasjon om nasjonale føringer på området, innretting av virkemidler for å nå miljømålene (forslag til tiltak), og administrativ og økonomisk oppfølging av planer og tiltaksprogram.

Rent konkret vil dette bety at direktoratene må sette av tilstrekkelige ressurser til å bidra med data til Vann-Nett som regional vannkoordinator kan legge til grunn for arbeidet, og kvalitetssikre og harmonisere vannforvaltningsplanene i to runder.

Organiseringen som foreslås vil få stor betydning for direktoratene og direktoratsgruppen. Det er sannsynlig at både arbeidsform, sammensetning og derfor også mandatet til gruppen må revideres. Gruppen må trolig bli mer operativ, og med hyppigere arbeidsmøter i perioder. Tema-møter med enkelte eller flere berørte sektorer kan også bli mer aktuelt. En naturlig konsekvens kan også bli behov for mer regelmessige møter mellom vannregionkoordinatorer og direktoratsgruppen. Miljødirektoratet mener at endringer i direktoratsgruppens arbeidsform, sammensetning og mandat bør avklares i løpet av våren 2018.

Merknader til hjemmelsgrunnlag

Departementet foreslår at forskriften hjemles i naturmangfoldloven, fordi de øvrige hjemmelslovene ikke i tilstrekkelig grad vil dekke alle områdene som direktivet regulerer og fordi den skal erstatte hjemmelen i plan- og bygningsloven.

Naturmangfoldloven § 26 om handel m.v., har i dag en bestemmelse som gir forvaltningen hjemmel til å gi forskrift om inn- og utførsel, transport, omsetning og oppbevaring eller besittelse av levende eller døde eksemplarer eller deler av slike, for å gjennomføre konvensjon 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES) eller andre internasjonale forpliktelser.

Miljødirektoratet mener bestemmelser om gjennomføring av internasjonale forpliktelser, av lovtekniske årsaker, bør samles i en og samme bestemmelse. I tillegg bør bestemmelsen utformes slik at den tar høyde for eventuelle fremtidige forpliktelser som Norge påtar seg, slik at man unngår å måtte foreta nye endringer på et senere tidspunkt. Det er også i praksis på andre fagområder, og det vises i denne sammenheng til matloven.

Vi foreslår derfor at det i nml. § 26 andre ledd tas inn følgende bestemmelse: *"Kongen kan fastsette de forskrifter som er nødvendige for å oppfylle Norges forpliktelser som følge av EØS-avtalen."*. Subsidiært at forslag til ny § 26a flyttes inn i § 26 nytt andre ledd. I tillegg bør bestemmelsens tittel endres til for eksempel *"gjennomføring av internasjonale forpliktelser"*.

Departementene foreslår å fjerne hjemmel i plan og bygningsloven. Vannforskriften fastsetter de overordnede rammene for myndigheters arbeid med å lage felles nedbørsfeltbaserte planer for å nå felles definerte miljømål for vannforekomstene. Plan- og bygningsloven er det nasjonale verktøyet for planlegging og samordning mellom ulike sektorer og myndighetsnivåer. Naturmangfoldloven inneholder generelle prinsipper for alle beslutningstakere på miljøområdet, men er ikke i utgangspunktet et lovverk for sektorsamarbeid og sektorovergripende planlegging og bred medvirkning som kan erstatte plan- og bygningslovens regler. Dersom en hjemmel i plan- og bygningsloven ikke videreføres, mener Miljødirektoratet at det må klargjøres hvilken type planer de

oppdaterte vannforvaltningsplanene blir, virkningen av planene og at de kan være grunnlag for innsigelse. Det er viktig at vannforvaltningsplanene blir fulgt opp i kommunale areal- og reguleringsplaner.

Merknader til øvrige bestemmelser

Definisjonen av planperiode (§ 3z)

Departementene foreslår å ta ut samtlige datoer fra forskriften, og i stedet vise til "planperioder" som så defineres i en ny bestemmelse § 3z). Her defineres planperiode som den gjeldende perioden fra 2015-2021 og de to neste fra 2022-2027, og 2028-2033.

Miljødirektoratet mener det vil være tilstrekkelig å bare vise til gjeldende planperiode "og senere oppdateringer". Slik unngås fremtidige datoer helt, samtidig som det fremgår klart nok av forskriftens øvrige bestemmelser at planen som gjelder for 2015-2021 skal oppdateres hvert sjette år. På denne måten tar vi også høyde for at det kan bli aktuelt med ytterligere oppdateringer, uten at det skulle medføre behov for endring i forskriften.

Vi foreslår derfor at planperiode defineres som følger: "*Periode på seks år som forvaltningsplan, med senere oppdateringer, gjelder for. Første planperiode er 2015-2021.*"

Vann-Nett (§ 14)

Vann-Nett er inngangsportalen til informasjon om vann i Norge og eies av miljøforvaltningen og Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE). Systemet er stasjonert hos og driftes av NVE. Det fremgår ikke av høringsnotatet om forskriftsendringen har til hensikt å endre på dette. Dersom man ønsker å videreføre gjeldende arbeidsdeling mellom Miljødirektoratet og NVE, så bør det fremgå av forskriften at begge etater har ansvar for Vann-Nett.

Miljødirektoratet mener også bestemmelsen i større grad bør formuleres slik at den fremstår som en forpliktelse til å legge inn data og å holde den oppdatert. Vi foreslår derfor at "skal fremgå" erstattes med "skal legges inn" eller "skal registreres", for å understreke alle aktørers forpliktelse til å holde Vann-Nett oppdatert til enhver tid.

Beskyttede områder (§16 og vedlegg IV)

Sentrale sektormyndigheter bør ikke bare være ansvarlig for å identifisere områdene, men til enhver tid ha oversikt over områdene og formidle eventuelle behov for endringer. Miljødirektoratet kan ha ansvar for selve registreringen i Vann-Nett på bakgrunn av informasjon som ansvarlige sektormyndigheter forelegger oss, vi ser det ikke som nødvendig å forskriftsfeste Miljødirektoratets registreringsplikt. Dersom departementene likevel mener det er nødvendig, bør det reguleres i andre ledd.

I tillegg refererer § 16 utelukkende til at registeret skal inneholde "vannforekomster og grunnvannsforekomster som har status som beskyttet etter sektorlovverk". Dette gir inntrykk av at det er sektorregelverket som avklarer om et område er beskyttet etter vannforskriften, og ikke områdene indikert i vedlegg IV punkt 1. Det bør derfor tas inn en henvisning i § 16 til vedlegg IV på samme måte som i gjeldende forskrift og vanndirektivet.

Miljødirektoratet foreslår en ny § 16:

" Vann-Nett skal inneholde et register over beskyttede områder. Registeret skal inneholde en oversikt over alle overflatevannforekomster og grunnvannsforekomster som er utpekt som beskyttet, i samsvar med vedlegg IV.

Ansvarlig sektormyndighet skal angi områdene som skal inn i registeret og sørge å ha en løpende oversikt over områdene. Miljødirektoratet er ansvarlig for å registrere beskyttede områder i Vann-Nett."

Andre forslag til endring i vannforskriften

Bestemmelse om forskriftens virkeområde

I dag fremgår vannforskriftens geografiske virkeområde indirekte at definisjonen på kystvann i forskriftens § 3 f). For å lette tilgjengeligheten til bestemmelsen forslår vi at departementene vurderer å ta inn en egen bestemmelse om forskriftens virkeområde.

Bestemmelser om innblandingssoner

Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2008/105/EC om miljøkvalitetsstandarder for vann ble vedtatt i EU. Direktivet vedtok i tillegg en rekke endringer i andre direktiver, herunder i vanddirektivet. Blant annet ble direktivets bestemmelser om innblandingssoner gjennomført i vannforskriften ved at det ble en definisjon i vannforskriften § 3x), samt en bestemmelse i vedlegg VII bokstav B, punkt 5 om at etablerte soner skal inngå i første oppdatering av vannforvaltningsplanene.

På et senere tidspunkt ble det gitt retningslinjer fra EU om etablering av slike innblandingssoner. En vurdering av retningslinjenes betydning for norske forhold vurdert fremgår av rapporten TA 2724/2010 Common implementation strategy - Guidance on setting mixing zones under the EQS-directive (2008/105/EC).

Det viser seg at en metodikk i tråd med denne retningslinjen, krever omfattende undersøkelser og utredninger fra bedriftene. I tillegg vil den kreve mye saksbehandling fra myndighetene. Vi anbefaler i stedet at det lages retningslinjer for hvilke målepunkter som skal unntas fra klassifisering av tilstand i henhold til vannforskriften. Bestemmelser om dette i vannforskriften vil derfor være unødvendig.

På denne bakgrunnen anbefaler derfor Miljødirektoratet å ta ut bestemmelsene om innblandingssoner i § 3x) og vedlegg VII, bokstav B, punkt 5 fra vannforskriften.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Yngve Svarte
avdelingsleder

Line Fjellvær
seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til: Alle fylkesmenn og fylkeskommuner.