



Klima- og Miljødepartementet
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Deres referanse:

Vår referanse (bes oppgitt ved svar):
ADEN 18/762 FA - K70

Dato:
11.01.2018

Høringssvar - Forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Det vises til høringsbrev av 05.10.2017. Østre Toten kommune har behandlet saken i Formannskapsmøte den 20. desember 2017 og avgir med dette høringsuttalelse til foreslåtte endringer.

Formannskapet - (FSK) - 170/17

Det er fattet følgende vedtak i saken:

Østre Toten kommune avgir følgende uttalelse i saken om høring av endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven:

1. Vi mener at arbeidet med helhetlig vannforvaltning er viktig, og at vannforskriften i all hovedsak er et godt virkemiddel. Arbeidet er krevende, og det er bra at det gjøres forbedringer og tilpasninger i lovverket så snart det synes nødvendig. Men det er gjennomført flere evalueringer av prosessen med vannforvaltningsarbeidet de siste årene, og konklusjonene derfra burde i større grad inngått i høringsdokumentene når så omfattende endringer skal gjennomføres.
2. Vi er bekymret for at foreslått endring vil innebære en dreining fra lokale prosesser (bottom-up) og til nasjonal iverksetting styrt ovenfra (top-down), og at dette både medfører svekket engasjement for vannmiljøet lokalt og regionalt, lavere ambisjoner for miljømålene (særlig ift. vannkraft) og svekket vilje til tiltaksgjennomføringen og beskyttelsen av vannmiljøet. Høringsdokumentet fokuserer mye på unntaksbestemmelser. Det løftet for et bedre vannmiljø som nå er påbegynt, må ikke svekkes som følge av forskriftsendringene. Norge må ha høye ambisjoner for vannmiljøet. Vi er bekymret for at forslaget vil svekke vannforvaltnings-arbeidet og føre til at dette viktige arbeidet blir mer sektorisert, fragmentert og avpolitisert.
3. Vi mener primært at ansvaret for prosessen med å gjennomføre vannforskriften fortsatt bør ligge hos fylkeskommunene, i hvert fall i én planperiode til, for bedre å kunne evaluere måloppnåelsene først. De siste årene har fylkeskommunene sørget

for gode og velfungerende arenaer og prosesser og styrket ressurstilgang. Prosessene bør forenkles som del av kommende planrullinger uavhengig av hvem som har det regionale prosessansvaret. Nasjonalt kryssende interesser, styringsdokumenter, veiledning og overvåkingen bør uansett forbedres, styrkes, tydeliggjøres og komme tidlig inn mot neste planperiode. Videre må statlige sektormyndigheter styrke sin deltagelse i det lokale/regionale arbeidet.

4. Vi ser likevel at det kan være hensiktsmessig at samme regionale ledd både har fag- og prosessansvar. Dersom prosessoppgavene skal flyttes til fylkesmennene, vil kommunen påpeke viktigheten av at det lokale vannområdeutvalget (VOU) ikke svekkes. Erfaringen er at det lokale bidraget både sørger for bred lokal medvirkning, kunnskapsflyt på tvers av sektorer både horisontalt og vertikalt, at andre sektormyndigheter utfordres og ansvarliggjøres i større grad enn de sannsynligvis ville gjort på egenhånd, og at lokalkunnskapene som kommunene har om de enkelte vannforekomstene, påvirkningene osv. gjør arbeidet effektivt og rasjonelt. Det innebærer at staten da ikke bare må overføre «en stor del av midlene», men øke overføringene og sikre både grunnlaget for VOU sin eksistens og styrke nødvendig veiledning både i fag og prosess, for å kompensere for den tilleggsstøtten som fylkeskommunene har bidratt med selv.
5. Prinsippet med å forankre vannforskriften i naturmangfoldloven støttes, men det å fjerne forankringen i plan- og bygningsloven støttes ikke. Dette fordi det oppfattes både å svekke koblingen til flom, forebygging og generelle klimatilpasninger og redusert forutsigbarhet i prosessgjennomføringen. Sektormyndighetene har etter plan- og bygningsloven rett og plikt til å samarbeide med vannregionmyndighetene om å utarbeide de regionale planene. Forpliktelsen til samarbeid må ikke svekkes, dersom en helhetlig vannforvaltning skal gjennomføres. Den bør være tydelig forankret i et lovverk.
6. Forslag til tilføyelse i § 10, pkt. c). Det foreslås at også kost-nytte beregninger skal framgå av forvaltningsplanen dersom det skal settes mindre strenge miljømål.
7. Kommentar til § 12, annet ledd. Vilåårene for vurderinger etter § 12 bør opprettholdes, slik at forslaget til endring blir en tilføyelse og ikke erstatning for annet ledd.
8. Til endringsforslaget i §§ 14 og 16, er det viktig å understreke behovet for at det avsettes tilstrekkelige med ressurser slik at oppgavene knyttet til beskyttede områder og Vann-nett kan løses på en god måte, og ikke hindrer framdriften. Generelt er erfaringene så langt at statlige myndigheter er underbemannet for oppfølgingen av vannforskriften, noe hele arbeidet har lidd under. At Miljødirektoratet gis ansvaret, støttes.
9. De mindre endringene og tekstjusteringer i vannforskriften oppfattes som klargjørende.

Med hilsen
Plan- og næringsenheten

Ada Engødegård
jordbrukssjef
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Østre Toten kommune

Sakspapir

Saksgang - styrer, råd og utvalg:	Møtedato	Saknr
Formannskapet - (FSK)	20.12.2017	170/17

Avgjøres av:	Journal-ID:	2017025971
Saksbehandler: Ada Engødegård	Arkiv:	FA - K70

Høring av forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Vedlegg:

Nr:	Tittel
1385995	Høring av forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven - frist 15.01.2017
1385996	Høringsnotat
1392956	Oversikt over andre dokumenter

Rådmannens forslag til vedtak:

Østre Toten kommune avgir følgende uttalelse i saken om høring av endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven:

1. Vi mener at arbeidet med helhetlig vannforvaltning er viktig, og at vannforskriften i all hovedsak er et godt virkemiddel. Arbeidet er krevende, og det er bra at det gjøres forbedringer og tilpasninger i lovverket så snart det synes nødvendig. Men det er gjennomført flere evalueringer av prosessen med vannforvaltningsarbeidet de siste årene, og konklusjonene derfra burde i større grad inngått i høringsdokumentene når så omfattende endringer skal gjennomføres.
2. Vi er bekymret for at foreslått endring vil innebære en dreining fra lokale prosesser (bottom-up) og til nasjonal iverksetting styrt ovenfra (top-down), og at dette både medfører svekket engasjement for vannmiljøet lokalt og regionalt, lavere ambisjoner for miljømålene (særlig ift. vannkraft) og svekket vilje til tiltaksgjennomføringen og beskyttelsen av vannmiljøet. Høringsdokumentet fokuserer mye på unntaksbestemmelser. Det løftet for et bedre vannmiljø som nå er påbegynt, må ikke svekkes som følge av forskriftsendringene. Norge må ha høye ambisjoner for vannmiljøet. Vi er bekymret for at forslaget vil svekke vannforvaltnings-arbeidet og føre til at dette viktige arbeidet blir mer sektorisert,

fragmentert og avpolitisert.

3. Vi mener primært at ansvaret for prosessen med å gjennomføre vannforskriften fortsatt bør ligge hos fylkeskommunene, i hvert fall i én planperiode til, for bedre å kunne evaluere måloppnåelsene først. De siste årene har fylkeskommunene sørget for gode og velfungerende arenaer og prosesser og styrket ressurstilgang. Prosessene bør forenkles som del av kommende planrullinger uavhengig av hvem som har det regionale prosessansvaret. Nasjonalt kryssende interesser, styringsdokumenter, veiledning og overvåkingen bør uansett forbedres, styrkes, tydeliggjøres og komme tidlig inn mot neste planperiode. Videre må statlige sektormyndigheter styrke sin deltagelse i det lokale/regionale arbeidet.
4. Vi ser likevel at det kan være hensiktsmessig at samme regionale ledd både har fag- og prosessansvar. Dersom prosessoppgavene skal flyttes til fylkesmennene, vil kommunen påpeke viktigheten av at det lokale vannområdeutvalget (VOU) ikke svekkes. Erfaringen er at det lokale bidraget både sørger for bred lokal medvirkning, kunnskapsflyt på tvers av sektorer både horisontalt og vertikalt, at andre sektormyndigheter utfordres og ansvarliggjøres i større grad enn de sannsynligvis ville gjort på egenhånd, og at lokalkunnskapene som kommunene har om de enkelte vannforekomstene, påvirkningene osv. gjør arbeidet effektivt og rasjonelt. Det innebærer at staten da ikke bare må overføre «en stor del av midlene», men øke overføringene og sikre både grunnlaget for VOU sin eksistens og styrke nødvendig veiledning både i fag og prosess, for å kompensere for den tilleggsstøtten som fylkeskommunene har bidratt med selv.
5. Prinsippet med å forankre vannforskriften i naturmangfoldloven støttes, men det å fjerne forankringen i plan- og bygningsloven støttes ikke. Dette fordi det oppfattes både å svekke koblingen til flom, forebygging og generelle klimatilpasninger og redusert forutsigbarhet i prosessgjennomføringen. Sektormyndighetene har etter plan- og bygningsloven rett og plikt til å samarbeide med vannregionmyndighetene om å utarbeide de regionale planene. Forpliktelsen til samarbeid må ikke svekkes, dersom en helhetlig vannforvaltning skal gjennomføres. Den bør være tydelig forankret i et lovverk.
6. Forslag til tilføyelse i § 10, pkt. c). Det foreslås at også kost-nytte beregninger skal framgå av forvaltningsplanen dersom det skal settes mindre strenge miljømål.
7. Kommentar til § 12, annet ledd. Vilåårene for vurderinger etter § 12 bør opprettholdes, slik at forslaget til endring blir en tilføyelse og ikke erstatning for annet ledd.
8. Til endringsforslaget i §§ 14 og 16, er det viktig å understreke behovet for at det avsettes tilstrekkelige med ressurser slik at oppgavene knyttet til beskyttede områder og Vann-nett kan løses på en god måte, og ikke hindrer framdriften. Generelt er erfaringene så langt at statlige myndigheter er underbemannet for oppfølgingen av vannforskriften, noe hele arbeidet har lidd under. At Miljødirektoratet gis ansvaret, støttes.

9. De mindre endringene og tekstjusteringer i vannforskriften oppfattes som klargjørende.

Ingress:

Klima- og miljødepartementet foreslår endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven. Høringsfristen er 15.1.2018.

Saksopplysninger:

Styringsgruppa i vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma, som Østre Toten kommune er eier av, har i sak 13/17 fattet følgende vedtak:

1. Eierkommunene anbefales å avgi høringsuttalelse på endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven.
2. Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma avgir ikke noe eget høringssvar på høringen av endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven, men sekretariatet utarbeider et høringsnotat som grunnlag for kommunenes høringssvar.

Dette høringssvaret er basert på høringsnotatet som er utarbeidet av sekretariatet i vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma.

Bakgrunn

Arbeidet med en helhetlig vannforvaltning er kompleks. For detaljerte beskrivelser av tematikken og høringsnotatet, henvises til vedleggene. En oppsummering gis i det følgende:

Høringsdokumentene

Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet foreslår endringer i forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).

Endringsforslaget innebærer vesentlige endringer i organiseringen av vannforvaltningsarbeidet, ved forankring i annet lovverk og at de fylkeskommunene som i dag er vannregionmyndigheter med ansvar for å koordinere arbeidet på regionalt nivå, ikke lenger kan pålegges noen formell rolle i arbeidet, slik at utvalgte fylkesmenn overtar prosessansvaret fra utvalgte fylkeskommuner.

Ved departementenes vurdering av ny organisering har særlig tre spørsmål stått sentralt:

- Hvem er best egnet til å lede det forberedende regionale arbeidet og legge til rette for at lokale og regionale aktører skal kunne gi innspill til endringer i gjeldende forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer?
- Hvem er best egnet til å koordinere innspill til endringer fra lokale og regionale aktører

og fremstille disse på en konsistent og oversiktlig måte?

- Hvem er best egnet til å vurdere lokale og regionale endringsforslag i et nasjonalt perspektiv, og sikre at de oppdaterte vannforvaltningsplanene og tiltaksprogrammene ligger innenfor direktivets krav?

Det foreslås at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal utformes som regionale planer etter plan- og bygningsloven, slik at plan- og bygningsloven utgår som en av hjemmelslovene for vannforskriften. Departementene foreslår derfor at vannforskriften hjemles i naturmangfoldloven som erstatning for plan- og bygningsloven, i tillegg til å være hjemlet i vannressursloven og forurensningsloven.

I tillegg høres på en rekke tekstmessige og strukturelle endringer for å bringe vannforskriften i bedre samsvar med direktivet og tydeliggjøre forskriften.

Om vanndirektivet og vannforskriften

EUs Vanndirektivet er et av de viktigste miljødirektiver, og banebrytende for norsk vannforvaltning. Hovedmålet er å sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet, både vassdrag, grunnvann og kystvann inngår. Forvaltningen av vannet skal være helhetlig fra fjell til fjord, samordnet på tvers av sektorer, systematisk og kunnskapsbasert. Direktivet ble innlemmet i norsk rett gjennom vannforskriften (vedtatt 15.12.06). Planarbeidet skal organiseres i henhold til nedbørfelt for å fange opp relevante vassdragsøkologiske forhold.

Nivåene og ansvarsfordelingen i vannforvaltningen, regionalt og lokalt

Norge er delt inn vassdragsvis i 16 vannregioner, med grenser som følger nedbørsfeltene. Landets vannregioner administreres av 11 fylkeskommuner som er utpekt som vannregionmyndigheter, nedfelt i vannforskriften. Østfold fylkeskommune utgjør i dag Vannregionmyndigheten (VRM) for Vannregion Glomma. 101 kommuner og 9 fylker ligger helt eller delvis i denne vannregionen. Vannregion Glomma er så delt inn i 12 vannområder (VO), hvert av dem med sine vannområdeutvalg (VOU). Kommunene har en sentral rolle i VOU, og er i de fleste tilfeller også (del)eiere av VOU. Det er både administrativ og politisk deltagelse fra kommunene i VOU. Fylkeskommuner har nå prosessansvar, fylkesmennene fagansvar og alle offentlige sektormyndigheter har et selvstendig ansvar innen egne forvaltningsområder iht. sektorlovgivningen. I oppstartsfasen (den såkalte pilotfasen) og fram til ansvaret ble overført til utvalgte fylkeskommuner i 2010, var fylkesmennene regional koordinerende myndighet.

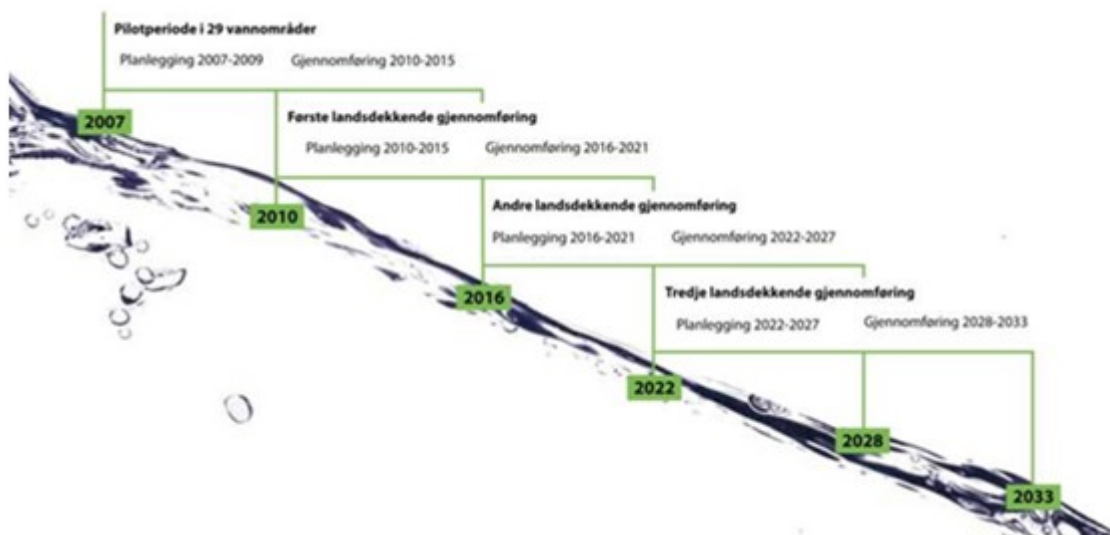
Vannforskriften er hjemlet i lovverket til Klima- og miljødepartementet, Olje- og

energidepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Klima- og miljødepartementet har sammen med syv andre ansvarlige departementer etablert en departementsgruppe for å dele informasjon og tilrettelegge for et godt samarbeid og god samordning om innføringen av vannforskriften.

Prosessgrunnlaget for dokumentene i vannforskriftsarbeidet

Vannforskriften beskriver en prosess med tre planperioder på tolv år hver. Først en planleggingsfase på seks år og så en gjennomføringsfase på seks år. Det har tidligere vært en pilotperiode (2007-2015) der blant annet Leiravassdraget inngikk. Planperioden 2010-2021 er den første landsdekkende gjennomføringen i Norge. Oppstarten av den andre landsdekkende planperioden starter (noe forsinket) til nest år, parallelt med at tiltakene i første planperiode skal gjennomføres.

Gjennomføringen i disse tre periodene skal foretas med stadige forbedringer og rullinger.



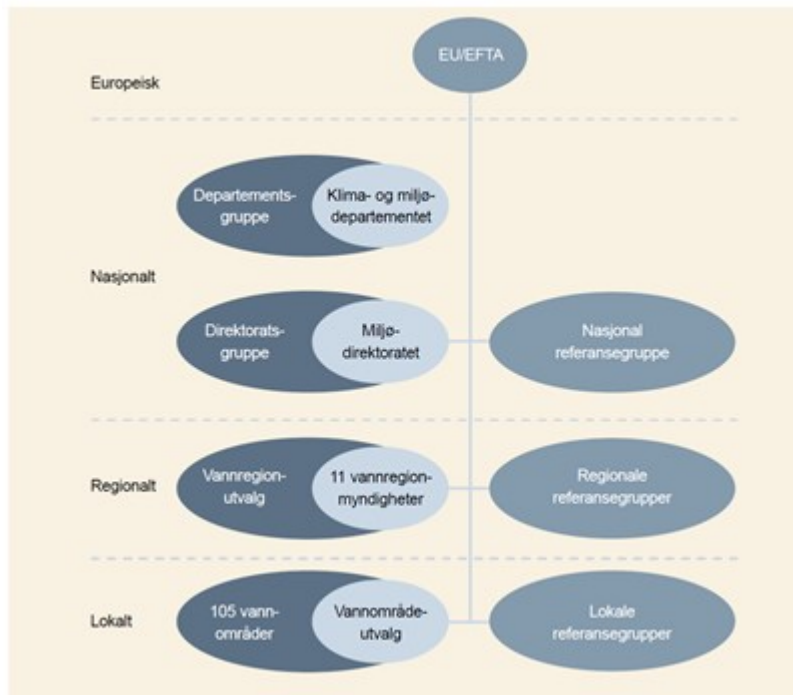
Figur 1. Tidsakse for plansykluser frem mot 2033.



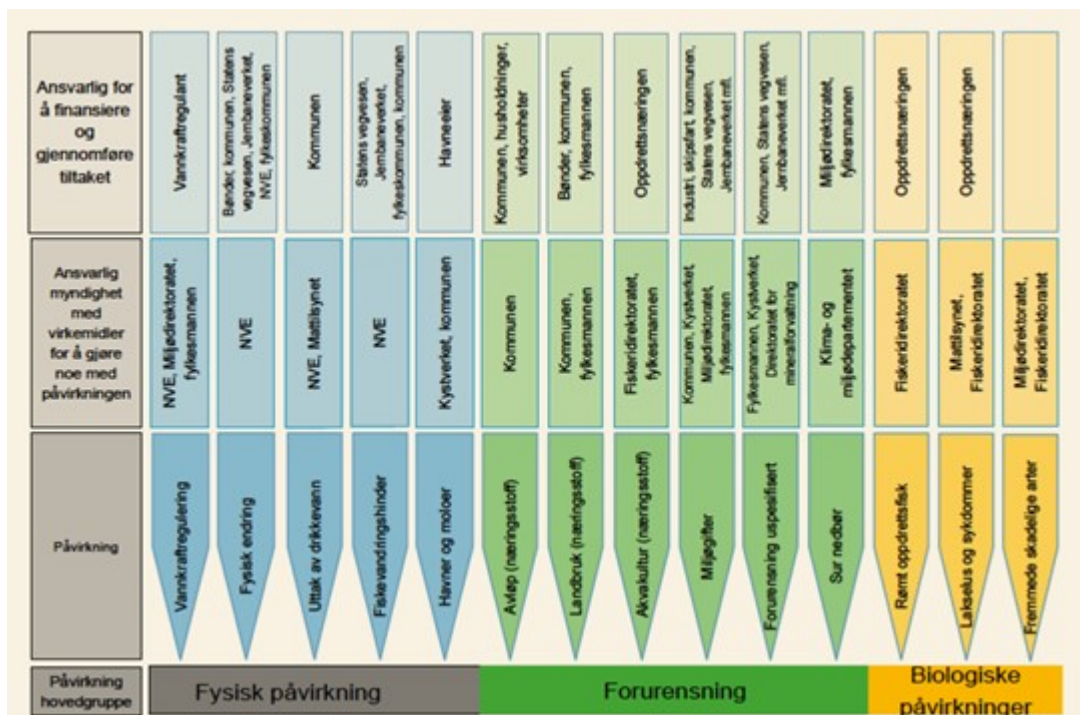
Figur 2. Plansyklus for vannforvaltningsarbeidet.

Kunnskapsinnhenting, vannforekomstinnndelinger, påvirkningsanalyser, risikovurderinger, forslag til miljømål, forslag til tiltak og lokal tiltaksovervåking utformes lokalt i VOU. Arbeidet løftes derfra videre til regionale vannforvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer som fram til nå har vært godkjent av Vannregionutvalget, politisk behandlet i fylkestingene for deretter å ha blitt sendt videre til sentral godkjenning av hver enkelt av de regionale

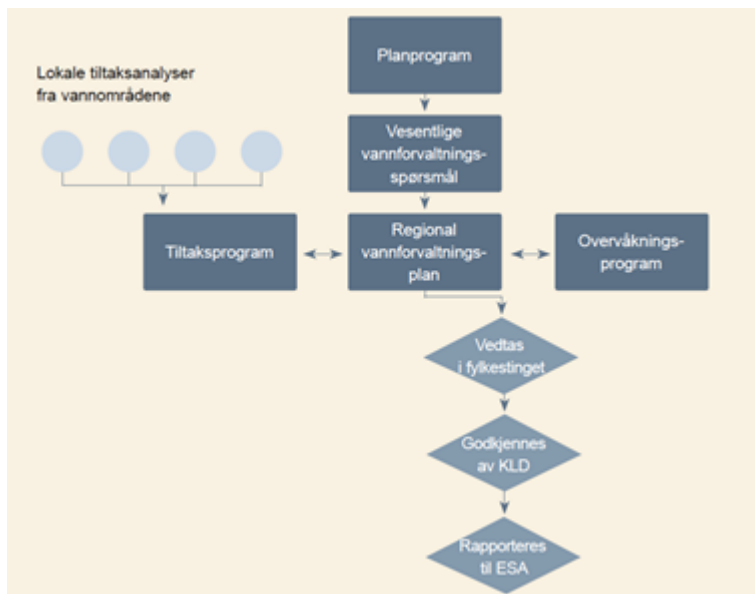
vannforvaltningsplanene. Deretter sendes planene til ESA/EFTA.



Figur 3. Organisering av vannplanarbeidet i dag. Kilde: riksrevisjonen 2016.



Figur 4. Ansvarlige aktører i arbeidet med vannforvaltningsplanene, som illustrerer nødvendigheten av å involvere mange ulike sektormyndigheter i prosessen, dersom helheten i vannforvaltningen skal ivaretas. Kilde: Riksrevisjonen 2016.



Figur 5. Planprosessene i vannforskriften. Kilde: Riksrevisjonen 2016.

Planer etter plan- og bygningsloven (PBL) skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses, jf. § 3-1. Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten. Ved at vannforskriften ikke lenger skal forankres i PBL, er det fare for at disse vurderingene svekkes.

I 2013 publiserte direktoratsgruppen for gjennomføringen av vanndirektivet en veileder for regional vannforvaltningsplan. Der pekes det på følgende: *"En forutsetning for en godt forankret regional vannforvaltningsplan, er at det legges til rette for deltakelse og samarbeid mellom forvaltere, brukere, påvirkere og alle som blir berørt. Det må legges til rette for medvirkning gjennom hele planprosessen. Vannforvaltningsplanenes gjennomføringskraft når de skal iverksettes vil avhenge av at man har fått til en god prosess med medvirkning og involvering, slik at planene har legitimitet på tvers av sektorene og god lokal forankring».*

Evalueringer av prosessene med vannforskriftarbeidet i første landsdekkende planperiode

Gjennomføringen av vanndirektivet forutsetter utstrakt samarbeid mellom en rekke berørte myndigheter på alle nivåer i forvaltningen. Kommunene vil være sterkt involvert, og i mange tilfeller prosessdrivende for arbeidet i vannområdene (slik det påpekes av Riksrevisjonen).

Riksrevisjonen undersøkte i 2016 arbeidet med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene. Blant funnene i rapporten, som gjelder hele landet, er:

- Undersøkelsen viste til at mye var oppnådd, men at Klima- og miljødepartementet, sammen med ansvarlige sektordepartementer, ikke har lagt godt nok til rette for det regionale planarbeidet.

- Undersøkelsen viste at denne formen for organisering gir kommunale og regionale plan- og sektormyndigheter anledning til å samarbeide og ta viktige avgjørelser om vannmiljøet og hvordan vannressursene skal brukes.
- Undersøkelsen viste at de fleste kommunene ikke har prioritert arbeidet høyt nok. Der kommunene ikke har prioritert arbeidet, har fylkeskommunen alene hatt ansvaret for å drive fram både de lokale og regionale prosessene.
- Sektormyndighetene har etter plan- og bygningsloven plikt til å samarbeide med vannregionmyndighetene om å utarbeide de regionale planene, blant annet ved å bidra med relevante data og utredninger. Undersøkelsen viste imidlertid at regionale sektormyndigheter har deltatt for lite i utarbeidelsen av tiltaksanalyser og tiltaksprogram. De har også bidratt lite med relevante data for planarbeidet.
- Vannområder med god dekning av prosjektledere har ifølge vannregionmyndighetene hatt et effektivt løp i planarbeidet. Bevilgninger til vannområdene for å sikre stillingene som prosjektleder/daglig leder er avgjørende for å sikre langsiktig koordinering og framdrift i arbeidet. Analysen av de regionale plandokumentene viste at i vannområder uten prosjektleder har ikke vannregionmyndighetene hatt kapasitet til å sikre god involvering fra sektormyndigheter og lokale brukerinteresser.
- I de regionale plandokumentene opplyser samtlige vannregionmyndigheter at regionale sektormyndigheter har deltatt for lite i utarbeidelsen av tiltaksanalyser og tiltaksprogram.
- I tillegg viser gjennomgangen av de regionale vannforvaltningsplanene at vannregionmyndighetene/fylkestingene ønsker å ha høyere prioritering av mange av de vassdragene som ikke er prioritert (særlig vannkraft).

By- og regionforskningsinstituttet NIBR sammenfattet erfaringene fra vannforvaltningen i 2016. Blant konklusjonene i den nasjonale studien var:

- Hovedinntrykket fra studien er at de aktørene som deltar i arbeidet, kommuner, fylkeskommuner og regionale statlige myndigheter, opplever at den nye vannforvaltningen er hensiktsmessig og bidrar til at vannmiljøet blir bedre på sikt og at hensynet til vannmiljø blir bedre ivaretatt i hver sektor.
- At koordinatorene i de to mest komplekse regionene (Glomma og Vest-Viken) spiller en aktiv brobyggerrolle, synes å være en viktig (del-) forklaring på hvorfor disse regionene har lyktes så godt som de har med både samordning og politisk forankring.
- Samordningen har ikke vært god nok, fordi viktige virkemiddelaktører ikke i tilstrekkelig grad har vært med i planarbeidet. Dette gjelder særlig statlige aktører, både direktorater og regionale statlige myndigheter.
- Ca. 90 % av respondentene mente at deltagelse fra politikerne er viktig for å lykkes i vannforvaltningsarbeidet.

Gjennom Peer Review, EUs policydokument «A water Blueprint for Europe», er Vannregion Glomma blitt evaluert. Blant funnene var:

- Norges tilnærming med «bottom up» og lokale vannområder ble beskrevet som utfordrende ift. at Vanndirektivet generelt er organisert motsatt vei. Dette fordrer støtte politisk fra kommuner, påvirkere og NGO'er.
- I Vannregion Glomma fungerte dette godt, og var en av hovedstyrkene i arbeidet med

den regionale vannforvaltningsplanen. Det gir sterke forpliktelser på lokalt nivå for å fullføre forpliktelsene i vanddirektivet.

- Vannett må bli mer operasjonell.
- Nasjonale retningslinjer må leveres tidligere i prosessene.

For å lære mest mulig av den første, landsdekkende planleggingsfasen, satt miljødirektoratet i gang et omfattende evalueringsarbeid i 2015. Den oppsummerte følgende råd om 12 prioriterte forbedringstiltak for det videre arbeidet med helhetlig vannforvaltning:

Statlig styring

1. Tydeligere fellesføringer om deltakelse i planarbeid og gjennomføring
2. Tidligere avklaring av nasjonale målkonflikter
3. Tilstrekkelige ressurser til bedre kunnskapsgrunnlag, planarbeid og gjennomføring av tiltak

Arbeidet i vannregionene

4. Harmonisert og stabil koordinering i vannområdene
5. Redusert detaljeringsgrad i planarbeidet
6. Tydeligere prioritering i vannforvaltningsplaner og tiltaksprogrammer
7. Bedre informasjon og tilrettelegging for medvirkning
8. Enklere og mer effektiv planprosess
9. Bedre samordning med andre planer etter plan- og bygningsloven

Veiledning og verktøy

10. Tydeliggjøre roller og ansvar i vannområdene, vannregionene og nasjonalt
11. Revidert og forbedret veiledning
12. Videreutviklet og forbedret Vann-nett

Norsk institutt for naturforskning gjennomførte i 2016 en dokumentanalyse av planprosessen i regulerte vassdrag som følge av regjeringens godkjenninger i 2016. Den anbefalte:

- Klarere og mer åpen politisk styring på tvers av sektorinteresser og forvaltningsnivå
- Utvikle veiledere i god tid før prosessen gjennomføres
- Etablere mer forutsigbare kriterier for nasjonal godkjenning
- Involvere og inkludere regionale planorgan bedre
- Stimulere til raskere gjennomføring av vilkårsrevisjoner og styrke koblingen til regionale planer

- Klargjøre forenklet innføring av standard naturforvaltningsvilkår

Menon Economics har på oppdrag fra KS undersøkt kommunesektorens kostnader med vannforskriften. Rapporten deres fra 2017 peker på:

- Både vannregionmyndighetene og øvrige fylkeskommunene har betydelig høyere kostnader til forvaltning etter vannforskriften enn det de får i tilskudd fra statlige myndigheter.
- Regionalt og lokalt ventes det at kostnadene vil bli høyere eller uendret fremover.
- Uavhengig av innretningen av tilskuddet er det behov for økte tilskudd dersom man skal oppnå full kostnadsdekning.
- Dekningsgraden (statlige tilskudd) for årsverkene til vannforvaltningsoppgavene i fylkeskommunen var 38 prosent, eks. tilskuddene som fylkeskommune gir til VO.
- Finansieringen av VOU er ment å være spleiselag mellom stat, fylkeskommune og kommunene. Dekningsgraden for VOU er 25 prosent (gitt full stilling).
- De statlige tilskuddene bør økes hvis de skal dekke kostnadene ved regional og lokal vannforvaltning.
- Både denne undersøkelse og tidligere undersøkelser gir grunn til å tro at lav dekningsgrad har uheldige konsekvenser for vannforvaltningsarbeidet.
- Tilskuddene bør bli mer forutsigbare (fastsettes i dag over statsbudsjettet). Tre modeller er vurdert. Modellen som foreslås er innlemming av vannforvaltning i det fylkeskommunale rammetilskuddet.

Vurdering

Vannplanarbeidet er del av den nasjonale samfunnsplanleggingen med klare forventninger om aktiv lokal og regional medvirkning. Nasjonal godkjenning av miljømål i vannregionene ble av regjeringen betraktet som et kjempeløft for vannmiljøet. Dette arbeidet må nå ikke svekkes.

Proessen i den første landsdekkende planprosessen har vært omfattende, men involverende. Det har vært lagt stor vekt på primært å søke konsensusløsninger lokalt, gjennom medvirkningsarbeid og diskusjoner i VOU. Videre har prosessen tillatt at flere eldre saker nå har blitt tatt inn i arbeidet, vurdert på nytt og om nødvendig jobbet videre med for å avklare problemene i lys av «et bedre vannmiljø». Erfaringen er at VOU sammen med fylkeskommunene har evnet å sette fokus på «alle» påvirkningstypene og utfordret rett sektormyndighet på et objektivt og mer uavhengig grunnlag enn et statlig organ selv muligens ville gjort. Vedtak både i VOU, vannregionens politiske styringsgruppe og i Vannregionutvalget (VRU) har medvirket til å «løfte» saker og sette høye ambisjoner for arbeidet. Både lokalt og regionalt er det politisk gjort avveininger før det er tatt videre inn i forvaltningsplanene. Et av funnene i revisjonen fra Riksrevisjonen var at: «I tillegg viser gjennomgangen av de regionale vannforvaltningsplanene at vannregionmyndighetene ønsker å ha høyere prioritering av mange av de vassdragene som ikke er prioritert.» Dvs. en

sterkere nasjonal styring, og svekkelse av det regionale planleddet kan innebære reduserte ambisjoner når miljømålene settes. En strukturell endring i vannforskriften med mer nasjonal styring, kan innebære at det blir mer komfortabelt å senke ambisjonene på miljømålene for å nå de formelle forpliktelsene overfor ESA, framfor å øke ambisjonene for et godt vannmiljø lokalt.

Men det er behov for å forenkle prosessene, uavhengig av hvem som har det koordinerende ansvaret regionalt. Det har vært lagt ned en betydelig arbeidsinnsats i inneværende planperiode de fleste steder, noe som innebærer at rullinger uansett ventes å bli vesentlig mindre arbeidskrevende enn det var i utarbeidelsene av de første forvaltningsplanene, der det var behov for å gå veldig bredt for å favne «alt og alle» og samtidig etablere gode strukturer for arbeidet.

Erfaringene som kommunen har gjort gjennom deltagelsen i VOU i første landsdekkende planperiode, er at de statlige bidragene i hovedsak har vært for små. Enkelte statlige sektormyndigheter har bidratt med for lite, mens andre har deltatt på en god måte. Bidrag fra Miljødirektoratet synes å ha lidd under ressursmangel, noe som har medført for liten avklaring på enkelte faglige spørsmål (f.eks. leirelver), sen/manglende veiledningsmateriell, for lite til overvåking og sen/manglende faglige avklaringer. Fylkesmennene har bidratt så godt de har kunnet med faglig veiledning, men har nedprioritert deltagelse i VOU av ressursgrunner. Både Østfold fylkeskommune som vannregionmyndighet og Akershus fylkeskommune som nærmeste prosessveileder har gjort en meget god jobb i sin rolle som prosessansvarlig. Både med å delta i finansieringen av et sekretariat/VOU, i organiseringsspørsmål, ved etablering av rutiner for rapporteringer samt bidratt både økonomisk og personalmessig i kunnskapsinnhenting og løfte temaet politisk.

De evalueringsprosessene som har vært gjennomført de siste årene har ikke gitt noen klare anbefalinger om hvorvidt fylkesmenn eller fylkeskommuner er best egnet til å inneha ansvaret for den regionale koordineringen. Det er andre utfordringer som har vært viktigere å forbedre, særlig innenfor statlige oppgaver og ressurstilgang. Men sterk lokal forankring og deltagelse har vært løftet fram som en stor fordel. Erfaringene fra personer i kommunene og VOU er i stor grad sammenfallende med hva de nasjonale evalueringer peker på som viktigste forbedringspunkter. Det savnes at forbedringspotensialene som er gitt i de nasjonale evalueringene ikke i større grad er innarbeidet i høringsdokumentet.

For kommunene og VOU er det aller viktigste videre at staten sørger for ressurser nok til å gi god veiledning, avklaringer og oppfølginger, at det regionale leddet gis ressurser nok både menneskelig og økonomisk til å opprettholde minst dagens nivå, og at kommunenes deltagelser gjennom VOU sikres økonomisk. Det er også viktig at forutsigbarheten i dette arbeidet styrkes, og ikke svekkes. Ved å bli enda mer avhengig av kun statlige midler, og rammene for arbeidet som gjøres lokalt fortsatt kun fastsettes over statsbudsjettet, risikerer man å øke uforutsigbarheten.

Det vurderes slik at både fylkeskommune og fylkesmann har kompetanse nok, og vil kunne fylle rollen som vannregionmyndighet/-koordinator. Men en videreføring av fylkeskommunene som vannregionmyndighet styrker det regionale ledd politisk, har uavhengighet til statlige sektormyndigheter, og øker sannsynligheten for at bruken av egne

midler vil kunne bidra til at den lokale oppfølgingen og medvirkningen i VOU opprettholdes, uavhengig av årlige statlige tilskudd.

Et kriterium for å kunne sette mindre strenge miljømål etter § 10 (første ledd), er at: «de miljømessige og samfunnsøkonomiske behov som denne menneskelige virksomheten tjener, ikke uten uforholdsmessige kostnader kan oppfylles på andre måter som er miljømessig vesentlig gunstigere». Det bør tydeliggjøres at ikke bare fastsettelsen og begrunnelsen skal framgå av forvaltningsplanen, men også kost-nytte beregningen som legges til grunn. Dermed heves terskelen fra mulig «synsing» som grunnlag og til et faktagrunnlag som også enkelt kan revurderes når et bedre beregningsgrunnlag for nytteverdier foreligger i framtiden. Per i dag er kostnader/tapte inntekter lett å tallfeste, mens metodene for nytteverdier er omdiskuterte og mindre fullstendige per i dag.

Slik endringsforslaget av § 12 er formulert (dvs. dersom hele annet ledd skal erstattes), svekkes vilkårene som skal beskytte vannmiljøet i vesentlig grad. Det vil være uheldig. Men å legge til at: «Dersom det er gitt tillatelse til nye aktiviteter eller nye inngrep, skal dette også framgå av forvaltningsplanen», oppfattes som en hensiktsmessig tilføyelse.

Det kan kommenteres i høringsvaret særskilt at de ulike nasjonale evalueringene som er gjennomført av prosessen i første planperiode, i stor grad har vært samstemte i at manglende oppfølging i form av veiledere mm. til rett tid og til dels fravær av deltakelse fra regionale, statlige sektormyndigheter forsinket planarbeidet og medførte at planene ikke ble fullstendige på alle områder. Dette har i stor grad vært oppfattet som «propper» og dermed forsinkelser i arbeidet. Det vil være avgjørende for en videre god progresjon at det styrkes. Dette kan med fordel påpekes ift. endringsforslagene i §§ 14 og 16. Konkret gjelder det Vannett som felles database og et register over beskyttede områder.

Økonomiske konsekvenser

Saken medfører ingen økonomiske konsekvenser i seg selv. Men svekkes tilskuddene til de lokale VOU som en konsekvens av overføringen av prosess fra fylkeskommune til fylkesmann, må VOU enten vurderes redusert/avviklet eller så må kommunene øke medlemskontingenten dersom de skal opprettholdes og sikre den lokale samordningen gjennom VOU. Forutsetningen for å få etablert et VOU har vært at det skal være et «spleiselag». Fram til nå har Akershus fylkeskommune garantert med midler nok til å sikre et funksjonelt sekretariat inkl. én full stilling, kjøp av faglige tjenester/FoU mm. I sum har Akershus fylkeskommune og Østfold fylkeskommune (vannregionmyndighet) gitt årlige driftstilskudd som (i hovedsak) frie midler til VOU Huvo tilsvarende ca. 20 % av driftsgrunnlaget de siste årene. I tillegg har fylkeskommunene (både Akershus og Østfold m.fl.) bistått økonomisk og faglig direkte med innkjøp av fellestjenester/utredninger/konsulenttjenester mm. for hele Vannregion Glomma, slik at de ulike VOU ikke skulle behøve å gjøre dette hver for seg. Den delen av de statlige tilskuddsordningene som gis fra Miljødirektoratet til vannregionmyndigheten, vil for øvrig i prinsippet kunne overføres fra fylkeskommune til fylkesmann, men de øvrige midlene har vært gitt av fylkeskommunene uavhengig av de statlige. I sum har VOU i Huvo vært finansiert

de tre siste årene fra følgende kilder:

	Årlig gjennomsnitt 2015-2017	Årlig gjennomsnitt 2015-2017
Inntektskilder	Kroner	Prosent
Medlemskontingent kommunene (9 stk.)	889 768	46 %
Refusjon tiltaksrettet overvåking, kommunene	212 882	11 %
Tilskudd, tiltaksrettet overvåking, Fylkesmannen i Oslo og Akershus	126 667	7 %
Tilskudd, Fylkesmannen i Oslo og Akershus (prosjekttilskudd)	66 667	3 %
Tilskudd Akershus fylkeskommune. Drift/prosjekt.*	177 933	9 %
Tilskudd Vannregionmyndigheten (Østfold fylkeskommune). Drift/prosjekt.*	193 116	10 %
Tilskudd andre (prosjektmidler; regulant (GLB), Fylkesmannen i Oppland)	113 333	6 %
Kompensert MVA**	151 151	8 %
Sum inntekter i perioden 2015-2017	1 931 517	100 %

* I tillegg har både Akershus og Østfold fylkeskommuner bidratt økonomisk til fellesutredninger mm, som ikke framkommer av regnskapet til VOU. Fellesutredninger gir høyere effektivitet og mindre byråkrati.

* Kompensert MVA for 2017 er per 30.09.17.

20.12.2017 Formannskapet - (FSK)

Behandling i møte:

Forslag fra Tor Gaute Lien (FRP):

Østre Toten kommune støtter opp om endringene i høringen.

Avstemning:

Rådmannens forslag ble vedtatt mot en stemme.

FSK- 170/17Vedtak:

Østre Toten kommune avgir følgende uttalelse i saken om høring av endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven:

1. Vi mener at arbeidet med helhetlig vannforvaltning er viktig, og at vannforskriften i all hovedsak er et godt virkemiddel. Arbeidet er krevende, og det er bra at det gjøres forbedringer og tilpasninger i lovverket så snart det synes nødvendig. Men det er gjennomført flere evalueringer av prosessen med vannforvaltningsarbeidet de siste årene, og konklusjonene derfra burde i større grad inngått i

høringsdokumentene når så omfattende endringer skal gjennomføres.

2. Vi er bekymret for at foreslått endring vil innebære en dreining fra lokale prosesser (bottom-up) og til nasjonal iverksetting styrt ovenfra (top-down), og at dette både medfører svekket engasjement for vannmiljøet lokalt og regionalt, lavere ambisjoner for miljømålene (særlig ift. vannkraft) og svekket vilje til tiltaksgjennomføringen og beskyttelsen av vannmiljøet. Høringsdokumentet fokuserer mye på unntaksbestemmelser. Det løftet for et bedre vannmiljø som nå er påbegynt, må ikke svekkes som følge av forskriftsendringene. Norge må ha høye ambisjoner for vannmiljøet. Vi er bekymret for at forslaget vil svekke vannforvaltnings-arbeidet og føre til at dette viktige arbeidet blir mer sektorisert, fragmentert og avpolitisert.
3. Vi mener primært at ansvaret for prosessen med å gjennomføre vannforskriften fortsatt bør ligge hos fylkeskommunene, i hvert fall i én planperiode til, for bedre å kunne evaluere måloppnåelsene først. De siste årene har fylkeskommunene sørget for gode og velfungerende arenaer og prosesser og styrket ressurstilgang. Prosessene bør forenkles som del av kommende planrullinger uavhengig av hvem som har det regionale prosessansvaret. Nasjonalt kryssende interesser, styringsdokumenter, veiledning og overvåkingen bør uansett forbedres, styrkes, tydeliggjøres og komme tidlig inn mot neste planperiode. Videre må statlige sektormyndigheter styrke sin deltagelse i det lokale/regionale arbeidet.
4. Vi ser likevel at det kan være hensiktsmessig at samme regionale ledd både har fag- og prosessansvar. Dersom prosessoppgavene skal flyttes til fylkesmennene, vil kommunen påpeke viktigheten av at det lokale vannområdeutvalget (VOU) ikke svekkes. Erfaringen er at det lokale bidraget både sørger for bred lokal medvirkning, kunnskapsflyt på tvers av sektorer både horisontalt og vertikalt, at andre sektormyndigheter utfordres og ansvarliggjøres i større grad enn de sannsynligvis ville gjort på egenhånd, og at lokalkunnskapene som kommunene har om de enkelte vannforekomstene, påvirkningene osv. gjør arbeidet effektivt og rasjonelt. Det innebærer at staten da ikke bare må overføre «en stor del av midlene», men øke overføringene og sikre både grunnlaget for VOU sin eksistens og styrke nødvendig veiledning både i fag og prosess, for å kompensere for den tilleggsstøtten som fylkeskommunene har bidratt med selv.
5. Prinsippet med å forankre vannforskriften i naturmangfoldloven støttes, men det å fjerne forankringen i plan- og bygningsloven støttes ikke. Dette fordi det oppfattes både å svekke koblingen til flom, forebygging og generelle klimatilpasninger og redusert forutsigbarhet i prosessgjennomføringen. Sektormyndighetene har etter plan- og bygningsloven rett og plikt til å samarbeide med vannregionmyndighetene om å utarbeide de regionale planene. Forpliktelsen til samarbeid må ikke svekkes, dersom en helhetlig vannforvaltning skal gjennomføres. Den bør være tydelig forankret i et lovverk.
6. Forslag til tilføyelse i § 10, pkt. c). Det foreslås at også kost-nytte beregninger skal framgå av forvaltningsplanen dersom det skal settes mindre strenge miljømål.

7. Kommentar til § 12, annet ledd. Vilåårene for vurderinger etter § 12 bør opprettholdes, slik at forslaget til endring blir en tilføyelse og ikke erstatning for annet ledd.
8. Til endringsforslaget i §§ 14 og 16, er det viktig å understreke behovet for at det avsettes tilstrekkelige med ressurser slik at oppgavene knyttet til beskyttede områder og Vann-nett kan løses på en god måte, og ikke hindrer framdriften. Generelt er erfaringene så langt at statlige myndigheter er underbemannet for oppfølgingen av vannforskriften, noe hele arbeidet har lidd under. At Miljødirektoratet gis ansvaret, støttes.
9. De mindre endringene og tekstjusteringer i vannforskriften oppfattes som klargjørende.