



Bindal Vevelstad Brønnøy Vega Sømna

Sør-Helgeland regionråd



BEHANDLET AV	MØTESTED/-DATO	SAK NR	SAKSBEHANDLER
Sør-Helgeland Regionråd	11. des 2017, Brønnøy	59/2017	

Høringsuttalelse - Forslag til endringer i naturmangfoldloven og vannforskriften

Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet (KLD) og Olje- og energidepartementet (OED) har sendt forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven på høring. Høringsfristen er 15.1.2018.

Vannforskriften ble fastsatt i 2006 som en gjennomføring i norsk rett av EUs rammedirektiv for vann fra 2000 (vanndirektivet). Vannforskriftens formål er å beskytte, og om nødvendig forbedre, tilstanden i ferskvann, grunnvann og kystnære områder og gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. For å oppfylle miljømålene, utarbeides det tverrsektorielle forvaltningsplaner og tiltaksprogram. Ifølge vannforskriften skal vannforvaltningsplanene revurderes og oppdateres hvert sjette år.

I perioden 2007 – 2009 ble det gjennomført en pilotfase i utvalgte vannområder i Norge, dette som del av en frivillig fase som Norge forpliktet seg til. I den forbindelse ble det i Nordland utarbeidet en forvaltningsplan for vannområde Ranfjorden. I denne fasen var Fylkesmannen i Nordland vannregionmyndighet. Forvaltningsplan for vannregion Nordland – fase 1, ble vedtatt av Fylkestinget i Nordland i 2009 (FT-sak 118/09) og godkjent ved kongelig resolusjon i juni 2010.

Som et resultat av forvaltningsreformen i 2010 fikk utvalgte fylkeskommuner oppgaven som vannregionmyndighet og har hatt ansvaret for å koordinere arbeidet med oppfølgingen av vannforskriften. Dette innebærer blant annet oppfølging av myndigheter som har oppgaver i henhold til forskriften, samt å samordne bidragene fra ulike sektorer. Den regionale vannforvaltningsplanen for Nordland, ble vedtatt den 5. desember 2015 (FT –sak 179/2015). Etter vedtakelse av planene i fylkestingene ble de første vannforvaltningsplanene som Norge er forpliktet til å utarbeide i henhold til vanndirektivet godkjent av KLD 1. juli 2016. De regionale vannforvaltningsplanene representerer i følge departementene, et løft for vannmiljøet. De bidrar både til å oppfylle norske miljømål for naturmangfold og forurensning, og til gjennomføring av Meld. St. 14 (2015-2016) Natur for livet - Norsk handlingsplan for naturmangfold i vassdrag og kystvann.

Endringsforslaget

I høringsforslaget legges det opp til at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal vedtas som

regionale planer etter plan- og bygningsloven. En slik frakobling fra plan- og bygningsloven medfører at de fylkeskommunene som i dag er vannregionmyndigheter ikke lenger skal ha en formell rolle i arbeidet.

Det foreslås at utvalgte fylkesmenn får ansvaret for å koordinere det forberedende regionale arbeidet, mens Miljødirektoratet i samråd med øvrige berørte direktorater utarbeider og sørger for høring av oppdaterte vannforvaltningsplaner, og oversender tilråding til KLD.

Det foreslås videre at en hjemmel for forskriften tas inn i naturmangfoldloven. Det blir da denne loven som erstatter plan- og bygningsloven som en av de tre hjemmelslovene for vannforskriften. Videre foreslås enkelte justeringer for å bringe vannforskriften mer i samsvar med vanddirektivet.

Lov og forskriftsendringene er foreslått å tre i kraft fra 1.7.2018.

Endringene i vannforskriften skal godkjennes ved Kongelig resolusjon. Mens endringene i Naturmangfoldloven skal vedtas av Stortinget.

Problemstilling

Endringsforslagene som nå er på høring gjelder hovedsakelig organiseringen av vannforvaltningsarbeidet etter vannforskriften. Det foreslås også endringer for å bringe vannforskriften mer i samsvar med vanddirektivet.

Forslaget innebærer at vannforskriften ikke lenger skal hjemles i plan og bygningsloven. Dette fører til at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal vedtas som regionale planer etter plan og bygningsloven. En slik frakobling fra plan- og bygningsloven medfører 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.

Departementenes forslag til endringer er først og fremst begrunnet i erfaringene fra arbeidet med gjeldende planer. Utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven, med utvalgte fylkeskommuner som vannregionmyndigheter ble etter departementets oppfatning for omfattende, omstendelig og ressurskrevende. For neste planperiode skal det bare skje en revurdering og oppdatering av de vedtatte planene. Dette tilsier etter departementets syn en mindre omfattende prosess enn for utarbeidelsen av de første planene.

Departementene viser også til at det i retningslinjer for oppgavefordeling i Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver slås fast at staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger, og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning. Arbeidet etter vannforskriften er et eksempel på en slik oppgave, selv om dette arbeidet også innebærer stor grad av deltakelse fra lokale og regionale myndigheter, samt bred deltakelse fra allmennheten. Departementene viser for eksempel til at forsyningssikkerhet for elektrisk kraft er et nasjonalt ansvar.

Departementene viser videre til at vannforvaltningsplanene utgjør Norges oppfølging av et EU-direktiv. Det er et nasjonalt ansvar å oppfylle direktivets krav, og etter direktivet skal det i vannforvaltningsplanene fastsettes konkrete miljømål for alle Norges ca. 30 000 vannforekomster. Disse miljømålene skal rapporteres til ESA, og Norge er i utgangspunktet forpliktet til å nå miljømålene. Dette kan få stor betydning for viktige nasjonale interesser som vannkraft, landbruk, drikkevann, miljø mv. Det er derfor viktig at Norge vedtar og rapporterer velbegrunnede og realistiske mål som er vurdert også i et nasjonalt perspektiv.

Forskning/evaluering av arbeidet

Forrige planperiode er fulgt av en rekke evalueringer og undersøkelser. Riksrevisjonen har undersøkt KLDs arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har levert rapporten «Sammen om vannet?»

Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanddirektiv.» Nedenfor er noen av resultatene fra disse undersøkelsene.

Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av KLDs arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene viste at dagens organisering gir kommunale og regionale plan- og sektormyndigheter anledning til å samarbeide og ta viktige avgjørelser om vannmiljøet og hvordan vannressursene skal brukes.

NIBR

- Gode koordinatore av vannregioner og vannområder er viktige for resultatet av arbeidet.
- Det har stor verdi at alle sektorområder som påvirker vannmiljø er på samme arena.
- Intervjuundersøkelser viste en stor enighet om at det er en styrke at avveininger og prioriteringer gjøres i en regional kontekst, for å bedre tilpasse nasjonal politikk til regionspesifikke kontekster og forutsetninger.
- Den regionale arenaen er i stand til å gjøre avveiningene på en god måte og med en regional følsomhet som det nasjonale nivået ikke har. Mange gir derfor uttrykk for at vannforvaltningen styrker det regionale og lokale demokratiet.

Vurderinger

Sør-Helgeland Regionråd vil innledningsvis si at disse endringsforslagene kommer på et svært uheldig tidspunkt i gjennomføring av planen. Det blir nå midt i en kritisk del av en planprosessen hovedfokus på omstilling og prosess. Det er også flere uavklarte forhold ved høringen som gir usikkerhet.

Regionrådet er bekymret for at dette kan medføre en svekkelse av det lokale vannforvaltningsarbeidet i en viktig fase i tiltaksoppfølgingen. Dette kan igjen medføre at det blir en dårligere måloppnåelse for de vedtatte miljømålene i 2021.

Regionrådet mener videre at det er sterkt beklagelig at forslaget til endringer innebærer statlig overstyring og avpolitisering av vannforvaltningen. I høringsforslaget foreslås det at vannforvaltningsplanene med miljømål og tiltak skal utformes på direktoratsnivå, uten politisk medvirkning fra lokalt og regionalt nivå. Departementene kan dermed instruere direktoratene, som igjen kan instruere fylkesmennene når det skal gjøres prioriteringer og avveininger mellom lokale/regionale og nasjonale interesser.

Regionrådet mener vannforvaltningen må være lokalt og regionalt tilpasset, og mener fordelene med dagens organisering er at det sikres politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle berørte parter.

Regionrådet mener en slik forankring er avgjørende for å oppnå god økologisk tilstand i våre vann og vassdassdrag.

Regionrådet ønsker i den forbindelse å vise til NIBR sitt forskningsprosjekt om erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanddirektiv. Gjennom deres forskning vises det til at de ulike aktørene i vannplanleggingen mener det er en stor styrke at disse avveiningene- og prioriteringene gjøres i regional kontekst. Dette for å bedre å tilpasse nasjonal politikk regionspesifikk kontekst og forutsetninger. Flertallet av de som ble intervjuet opplever også at organiseringen er hensiktsmessig og gir mer helhetlig forvaltning. Mange vannregioner rapporterer om store samordningseffekter, kanskje særlig de største.

Regionrådet ønsker også å fremheve regional planlegging som samordningsarena. Regional planlegging etter plan og bygningsloven (pbl) samordner statlige, regionale og kommunale oppgaver og gir grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Regionrådet mener dette er helt i tråd med vanddirektivets intensjon der nettopp å samordne ulike sektors ansvar for å oppnå målsettingen om å forebygge og forbedre tilstanden i vannmiljøene er en hovedmålsetning. Pbl som felles redskap er også godt egnet til å balansere økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn for samfunnets samlede behov.

Planprosessene er demokratiske og sikrer at alle berørte parter deltar aktivt. Ved å fjerne denne felles planarenaen er det en risiko at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektororientert og fragmentert.

Sør-Helgeland Regionråd viser videre til at det er nedsatt et ekspertutvalg som har i oppdrag å vurdere ytterligere oppgaver til fylkeskommunene etter at Stortinget har vedtatt ny inndeling i om lag 10 fylkeskommuner (Prop. 84 S (2016–2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå).

Regionrådet er fornøyd med at regjeringen har gitt utvalget et mandat som inneholder tydeligere forventninger om forslag om oppgaveoverføringer ut over det som allerede er vedtatt i Stortinget. Utvalget skal avslutte sitt arbeide 1. februar 2018.

Regionrådet mener det er svært underlig at KLD velger å gjennomføre denne høringen nå. Dette burde heller vært en del av pågående diskusjon og de anbefalingene som utvalget skal komme fram til.

Regionrådet kan heller ikke se den store effektiviseringsgevinsten av høringsforslaget. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt.

Det er svært uheldig i demokratisk kontekst. Vann er en viktig felles ressurs, og godt vannmiljø er et lokalt og regionalt politikkområde med betydning for samfunnsutviklingen. Rent vannmiljø er vesentlig for å nå en rekke samfunns mål, som attraktive boligområder, gode rekreasjonsområder, folkehelse, reiseliv og lokal verdiskaping og næringsutvikling. God og helhetlig forvaltning, som ivaretar de samlede samfunnsinteressene knyttet til vann, krever lokal og regional kunnskap og engasjement i det offentlige, i næringslivet og hos de frivillige. Regionrådet ser at en del av begrunnelsen for endring i forskriften er at det i de neste planfasene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Erfaring fra rollen som vannregionmyndighet tilsier imidlertid at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak.

Regionrådet er derfor bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser.

Regionrådet mener videre at et nytt system trenger tid på å feste seg. Man er nå inne i en fase av arbeidet hvor man begynner å se konkrete resultater av et langsiktig arbeid. Kommunene jobber nå med å implementere vannforskriften i sitt ordinære plansystem. I alle vannområdene er det ansatt vannområdekoordinatorer som bidrar til å få på plass denne nødvendige samordningen. Disse prosjektstillingene er imidlertid basert på korte finansieringshorisonter (1-2 år), og videre finansiering er basert på forventete overføringer fra staten i fremtiden. Disse endringsforslagene i vannforskriften bidrar til mindre forutsigbarhet, og det kan forventes at ansatte i vannområdene forsvinner som følge av utrygghet. Mye viktig kompetanse som er opparbeidet over lang tid vil da forsvinne. Dette er svært uheldig uansett utfall av endringsforslaget.

Regionrådet mener også det er uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha. Pbls krav til deltagelse og medvirkning stadfester at staten både har rett og plikt til å delta i regionale planprosesser. Planlegging etter Pbl sikrer også lokal deltagelse i planarbeidet. Selv om det legges opp til å videreføre dette prinsippet i den endrede forskriften mener regionrådet det er svært uheldig at pbls hjemmel om rett og plikt til å delta i

planleggingen bortfaller. En konsekvens av dette kan være mindre delaktighet og dermed eierskap til vannforvaltningsplanene. Dette kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.

Regionrådet registrerer avslutningsvis at departementet med eksisterende ordning er bekymret for at vedtatte miljømål ikke har det nødvendige nasjonale perspektivet.

Sør-Helgeland Regionråd deler ikke denne bekymringen. For det første åpner vannforskriftens § 29 for å gjøre endringer i regionale planer dersom rikspolitiske interesser tilsier det. For det andre har regional planlegging en tradisjon for å hensyn ta og avveie både nasjonale, regionale og lokale hensyn på en god måte. Det er imidlertid viktig at departementene stiller med tydelige føringer og rammer for arbeidet, samt nødvendig veiledning. Her mener regionrådet at den pågående vannforvaltningsprosessen har mye å gå på, og mener at det nasjonale nivået både må forstå og gripe dette ansvaret i mye større grad enn de har gjort fram til nå. Dette understrekes også i Riksrevisjonens undersøkelse av KLDs arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene.

Dersom de foreslåtte endringer blir vedtatt, mener Sør-Helgeland Regionråd at forskriften bør inneholde en overgangsbestemmelse som blant annet klargjør hvilken virkning den vedtatte regionale planen vil ha ved ikrafttredelse av ny forskrift 1. juli 2018.

Sør-Helgeland Regionråd stiller seg bak Nordland fylkestings uttalelser til høring av endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven:

1. En frakobling av arbeidet fra plan- og bygningsloven er uheldig. Dette gir en svekket planprosess med mer statlig overstyring og «avpolitisering» av vannforvaltningen. Vannressursene er våre felles ressurser og forvaltningen av disse bør ikke defineres som et rent sektoransvar.

2. Forskriftsendringen utfordrer Stortingets intensjon om at regionreformen skal styrke regionenes samfunnsutviklerrolle. Fylkestinget mener endringer i vannforvaltningsarbeidet må være en del av regjeringens ekspertutvalgs vurderinger av nye oppgaver til regionene.

3. Nordland fylkesting kan ikke se effektiviseringsgevinsten av høringsforslaget. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Nordland fylkesting mener dette er uheldig i en demokratisk kontekst.

4. Fylkestingets erfaring som vannregionmyndighet tilsier at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak. Fylkestinget er bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser.

5. Det bør fortsatt være en lovfestet samordningsarena regionalt (vannregionutvalg). Dersom den regionale samordningen ikke finner sted, vil resultatet blir en enda mer sektorisert forvaltning.

6. Det må sikres at arbeidet i lokale vannområder videreføres. Det må også på plass økt og mer forutsigbar finansiering til områdenes drift.

7. Det er uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha.

Bortfall av plan- og bygningslovens hjemmel om at statlige organer og kommunene har rett og plikt til å delta i planleggingen kan medføre risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse. Dette kan igjen føre til dårligere måloppnåelse.

8. Dersom forskriften skal endres må den inneholde en overgangsbestemmelse som blant annet klargjør hvilken virkning den vedtatte regionale planen vil ha ved evt. ikrafttredelse av ny forskrift 1. juli 2018.

Vedtak

Sør-Helgeland Regionråd mener at endringsforslaget i naturmangfoldloven og vannforskriften vil innebære statlig overstyring og avpolitisering av vannforvaltningen. Dette mener regionrådet er svært beklagelig. Forskriftsendringen utfordrer også Stortingets intensjon om at regionreformen skal styrke regionenes samfunnsutviklerrolle.

Sør-Helgeland Regionråd er videre bekymret for at det legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser. Regionrådet kan heller ikke se den store effektiviseringsgevinsten av høringsforslaget, annet enn å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Dette er uheldig i en demokratisk kontekst. Det er også svært beklagelig at det nå midt i en kritisk del av en planprosess blir hovedfokus på omstilling og prosess.

Enstemmig

Rett utskrift fra protokoll.

Utskrift sendes: Kommunene på Sør-Helgeland
Klima- og miljødepartementet
Olje- og energidepartementet