



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep

0030 OSLO

Vår ref.:
17/14400-9
Løpenr.:
425/18

Saksbehandler:
Matthias Zielke
Tlf. dir.innvalg:
77 78 81 56

Arkiv:
M10&00 SAKSARKIV
Deres ref.:

Dato:
05.01.2018

HØRINGSUTTALELSE TIL FORSLAG TIL ENDRINGER I VANNFORSKRIFTEN OG NATURMANGFOLDLOVEN SAMT GODKJENNING AV REGIONAL FORVALTNINGSPLAN FOR VANNREGION TROMS 2016-2021

Det vises til Klima- og miljødepartementets høringsbrev datert 05.10.2017 vedrørende høring av forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven.

Fylkestinget i Troms har behandlet departementets forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven den 12.12.2017 i sak 110/17.

Fylkestingets vedtak er som følger:

- 1. Troms fylkesting har behandlet Klima- og miljødepartementets og Olje- og energidepartementets forslag til endringer i «Forskrift om rammer for vannforvaltningen» (vannforskriften) og naturmangfoldloven, med høringsfrist er 15.1.2018.*
- 2. Fylkestinget i Troms mener det er sterkt beklagelig at det nå legges opp til statlig overstyring og «avpolitisering» av vannforvaltningen. Vannressursene er våre felles ressurser og forvaltningen av disse bør ikke defineres som et rent statlig sektoransvar. Dagens organisering sikrer politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle berørte parter. Dette er avgjørende for å oppnå vannforskriftens mål.*
- 3. Fylkestinget anser frakopling av vannforvaltningsarbeidet fra plan- og bygningsloven som svært uheldig. Plan- og bygningsloven er et godt egnet, felles redskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn for samfunnets samlede behov. Planprosessene er demokratiske, og sikrer at alle berørte parter deltar aktivt både i planfase og planoppfølging.*
- 4. De foreslåtte endringene utfordrer Stortingets intensjon om at regionreformen skal styrke regionenes samfunnsutviklerrolle. Det er uheldig at endringer i vann-*

forvaltningsarbeidet foreslås før regjeringens ekspertutvalg får gjort sine vurderinger av nye oppgaver til regionene.

5. *Troms fylkesting kan ikke se effektiviseringsgevinsten av høringsforslaget. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Dette er uheldig i en demokratisk kontekst og i strid med Stortingets intensjon i forhold til regionreformen, og er også brudd med de prinsipper som vannrammedirektivet bygget på – nemlig beslutningsmyndighet nærmest de som er berørt.*
6. *En del av begrunnelsen for endring i vannforskriften er at det i de neste planperiodene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Fylkeskommunens erfaringer fra rollen som vannregionmyndighet tilsier at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak. Troms fylkesting er derfor bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser.*
7. *Fylkestinget mener at det vil svekke arbeidet at det ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt (vannregionutvalg). Ved å fjerne denne felles samordningsarenaen er det en risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektorisert og fragmentert, og dermed også fjernere målet om helhetlige sektorovergripende planer.*
8. *Det er også svært uheldig at plan- og bygningslovens krav om at statlige etater og kommunene har rett og plikt til å delta i planleggingen bortfaller. Selv om det legges opp til å videreføre dette prinsippet i vannforskriften er det uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha. Dette kan medføre risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse. Troms fylkeskommune er bekymret for at mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.*
9. *Arbeidet i vannområdene har generert kunnskap og kompetanse, og etablert velfungerende samarbeidsformer som er viktige å videreføre. For å sikre fortsatt lokal forankring i vannområder må staten gå inn med økt og forutsigbar finansiering av vannområdenes drift. Det er brukt mye tid og ressurser på å bygge opp kunnskap og kompetanse lokalt og det er vesentlig for det videre arbeidet at denne kompetansen beholdes.*

Fullstendig høringsuttalelse fremgår av saksfremlegget og saksprotokoll som oversendes i vedlegg.

Fylkestinget i Troms behandlet Klima- og miljødepartementets endringer og godkjenning av *Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021* den 12.12.2017 i sak 108/17 og fattet følgende vedtak:

1. *Fylkestinget i Troms har behandlet oversikt over endringer gjort i «Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021» i forbindelse med sentral godkjenning av planen.*
2. *Fylkestinget tar til etterretning de endringer som er gjennomført og uttrykker bekymring for til det store antall miljøforbedrende tiltak som er fjernet/avvist og den økte bruken av unntaksbestemmelser knyttet til utsatte og mindre strenge miljømål.*

3. *Fylkestinget er kritisk til at det gjøres så vidt store endringer i regional plan uten at planmyndigheten konsulteres, slik plan og bygningsloven legger opp til.*

Saksfremlegg for sak 108/17 og fullstendig saksprotokoll med fylkestingets vedtak oversendes i vedlegg.

Som det fremgår av protokollen i sak 108/17 er fylkestinget i Troms sterkt kritisk til departementets endringer i planen og lovligheten av dette i forhold til Vannforskriften og Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. På denne bakgrunn ber jeg som fylkesråd for kultur og næring i Troms om et møte med klima- og miljøministeren for å drøfte dette spørsmålet.

Med vennlig hilsen,

Sigrid Ina Simonsen
fylkesråd for kultur og næring

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og krever ikke signatur.

Vedlegg:

- Saksfremlegg til sak 110/17 «Høring – endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven – tilbakeføring av vannregionmyndighet fra fylkeskommunen til staten»
- Saksprotokoll med vedtak i sak 110/17 Høring – endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven – tilbakeføring av vannregionmyndighet fra fylkeskommunen til staten»
- Saksfremlegg til sak 108/17 «Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021» status etter godkjenning og endring gjennom Klima- og miljødepartementet»
- Saksprotokoll med vedtak i sak 110/17 «Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021» status etter godkjenning og endring gjennom Klima- og miljødepartementet»



SAKSFRAMLEGG - FYLKESTINGET

Sak: 110/17

Arkivsaksnr.: 17/14400-5
Løpenr.: 73568/17
Arkiv: M10&00 SAKSARKIV
Ansvarlig fylkesråd: Sigrid I. Simonsen

HØRING - ENDRINGER I VANNFORSKRIFTEN OG NATURMANGFOLDLOVEN - TILBAKEFØRING AV VANNREGIONMYNDIGHET FRA FYLKESKOMMUNEN TIL STATEN

Innstilling til vedtak:

...

Næring -, kultur - og helsekomiteens innstilling vil bli lagt inn som vedlegg til saken når saksprotokollen er klar.

...

...

Vedlegg til saken:

- Næring-, kultur- og helsekomiteens innstilling.
- Høringsnotat til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Saksutredning:

Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet (KLD) og Olje- og energidepartementet (OED) (heretter kalt 'departementene') foreslår endringer i «forskrift om rammer for vannforvaltningen» (vannforskriften) og naturmangfoldloven. Høringsfristen er 15.1.2018.

Vannforskriften ble fastsatt i 2006 som en gjennomføring av EUs rammedirektiv for vann fra 2000 (vanndirektivet) i norsk rett. Formål med vannforskriften er å beskytte, og om nødvendig forbedre, tilstanden i ferskvann, grunnvann og kystnære områder og å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig

bruk av vannforekomstene. For å oppfylle miljømålene, skal det utarbeides tverrsektorielle forvaltningsplaner samt tiltaksprogram. Frem til 2010 lå ansvaret for denne oppgaven hos fylkesmennene, men ble som del av forvaltningsreformen i 2010 overført til fylkeskommunene og Troms fylkeskommune ble dermed vannregionmyndighet for vannregion Troms.

Etter vedtakelse av *Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021* i fylkesting 15.12.2015 ble planen godkjent med endringer av KLD 1. juli 2016. Endringene ble kunngjort først 28.04.2017 (se for øvrig egen orienteringssak). Planen representerer et løft for vannmiljøet, og bidrar til å oppfylle norske miljømål for naturmangfold og forurensning. I henhold til vanndirektivet skal vannforvaltningsplanene revurderes og oppdateres hvert sjette år.

Departementenes høringsnotat

Departementene foreslår, på bakgrunn av erfaringene fra arbeidet med gjeldende forvaltningsplaner, og fordi disse i fremtiden kun skal revurderes og oppdateres, endringer i vannforskriften. Endringene gjelder hovedsakelig organiseringen av vannforvaltningsarbeidet. Det foreslås også endringer som ifølge departementene skal bringe vannforskriften mer i samsvar med vanndirektivet.

Departementene mener at utarbeidelsen av planer etter plan- og bygningsloven, med fylkeskommuner som vannregionmyndigheter, har vært omfattende, omstendelig og ressurskrevende. Departementene anfører at for neste planperiode skal det bare skje en revurdering og oppdatering av de vedtatte planene noe som betyr en mindre omfattende prosess enn for utarbeidelsen av de første planene.

Departementene gir uttrykk for at arbeidet etter vannforskriften innebærer stor grad av deltakelse fra lokale og regionale myndigheter, samt bred deltakelse fra allmennheten. Imidlertid mener departementene at vannforvaltning er en oppgave som staten bør ha helhetsgrep på for at denne oppgaven løses på en god måte, og viser til *Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.

Departementene viser til at både forsyningssikkerhet for elektrisk kraft og oppfyllelse av EU-direktivet samt rapportering til EU er nasjonale ansvar. Departementene mener at dette kan få stor betydning for viktige nasjonale interesser som vannkraft, landbruk, drikkevann, miljø mv. Frem til en endring av plan- og bygningsloven i 2016 var det to regionale planer som måtte godkjennes sentralt. Nå er det bare vannforvaltningsplanene som fortsatt trenger sentral godkjenning, og departementene mener at dette underbygger at vannforvaltningsplanene krever større grad av nasjonale helhetsgrep enn andre regionale planer. På denne bakgrunn mener departementene at arbeidet med å revurdere og oppdatere gjeldende vannforvaltningsplaner bør forenkles og ikke vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven. Dette vil også medføre at de fylkeskommunene som i dag er vannregion-

myndigheter med ansvar for å koordinere arbeidet på regionalt nivå, ikke lenger skal ha noen formell rolle i vannforvaltningsarbeidet.

A. Organisering

I høringsnotatet opplyses at det er tre spørsmål som stod sentralt da departementene vurderte behovet for en ny organisering av vannforvaltningsarbeidet:

1. 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?
2. Hvem er best egnet til å koordinere innspill til endringer fra lokale og regionale aktører og fremstille disse på en konsistent og oversiktlig måte?
3. 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?

1. Ansvar for det forberedende regionale arbeidet

Fylkesmannen har som miljøfaglig myndighet allerede i dag et betydelig ansvar og god kompetanse i arbeidet etter vannforskriften og er samtidig også statens representant og samordningsorgan for staten på regionalt nivå. Etter departementenes syn vil dermed fylkesmannen på en god måte kunne tilrettelegge for deltakelse fra lokale og regionale aktører i vannforvaltningsarbeidet etter vannforskriften. På denne bakgrunn foreslår departementene at fylkesmannen, i tillegg til de oppgaver fylkesmannen allerede har etter vannforskriften, får ansvar for å koordinere det forberedende regionale vannforvaltningsarbeidet. Departementene understreker at det i dag skjer mye godt samarbeid på vannområdenivå for å bedre vannmiljøet og at den foreslåtte nye organiseringen åpner for fortsatt samarbeid på lokalt nivå, og det er viktig også framover å legge til rette for nye lokale initiativ for å bedre vannmiljøet.

Imidlertid mener departementene at organiseringen og prosessen på regionalt og lokalt nivå ikke skal fastsettes i vannforskriften og at fylkesmannen dermed kan avgjøre om lokale og regionale utvalg eller samarbeidsorganer opprettes i det hele tatt og hvilke lokale myndigheter og organisasjoner eventuelt vil bli representert i disse organene. For å sette de fylkesmennene som utpekes som regionale vannkoordinatører i stand til å løse de nye oppgavene, foreslås det at en stor del av midlene som i dag går til forvaltningsaktiviteter på fylkeskommunalt nivå overføres til fylkesmennene. Departementene har ikke gjort noen tilsvarende vurdering av fylkeskommunenes arbeid i første planperiode, og dermed ikke gjennomgått fordeler eller ulemper med eksisterende modell opp mot det de foreslår.

2. Ansvar for utarbeidelse, høring og godkjenning av oppdatert vannforvaltningsplan

Planene må bygge på nasjonale føringer, kalibreres i sammenheng på nasjonalt nivå og ligge innenfor vanddirektivets og vannforskriftens juridiske rammer. Disse hensynene skal etter departementenes syn legges til grunn i utkast til oppdatert vannforvaltningsplan før høring og at dette peker mot et klarere ansvar for nasjonale myndigheter. Videre synes departementene at den mest effektive løsning vil være at Miljødirektoratet, sammen med andre berørte

direktorater, utarbeider utkast til oppdatert vannforvaltningsplan og eventuelt tiltaksprogram. Dette skal baseres på innspillene til endringer fra vannregionene og egne vurderinger. Imidlertid utdyper departementene ikke hvem som er ment når de viser til «vannregionene».

Departementene foreslår at Miljødirektoratet får det formelle ansvaret for å utarbeide og sende utkast til oppdaterte planer på høring, mens den praktiske gjennomføringen av høring og sammenstilling av høringsinnspill vil bli fylkesmennenes oppgave. Selve bearbeidelse, avveining og implementering av høringsinnspillene gjøres av direktoratene i fellesskap og sendes til endelig godkjenning til KLD. Dersom direktoratene ikke oppnår enighet om tilrådingen, skal uenighet gjengis i utkast til oppdatert plan, og avklares ved departementets godkjenning. Den foreslåtte godkjenningsprosessen er dermed den samme som etter dagens vannforskrift.

3. Forslag til ny hjemmel for vannforskriften i naturmangfoldloven

Når deler av vannforskriften ikke lenger hjemles i plan- og bygningsloven, slik departementene foreslår vil de øvrige hjemmelslovene for vannforskriften - vannressursloven og forurensningsloven - ikke dekke alle områder som direktivet regulerer. Departementene foreslår derfor at vannforskriften delvis hjemles i naturmangfoldloven. Som en følge av dette vil vannforvaltningsplanene ikke lenger ha status som regionale planer etter plan- og bygningsloven. Departementene mener at ved å innføre en hjemmel i naturmangfoldloven vil det blir klarere at bestemmelsene i vannforskriften også gjelder for kystvannforekomster som utsettes for annen påvirkning enn det som klart kan anses som forurensning. Imidlertid fremgår det ikke av departementenes høringsnotat hvorfor den foreslåtte hjemmel i naturmangfoldloven er bedre egnet til dette enn nåværende hjemmel i plan- og bygningsloven.

Departementene foreslår at dagens rettsvirkning, nemlig at *godkjente forvaltningsplaner skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen* videreføres etter gjeldende vannforskrift.

B. Endringer for bedre samsvar med direktivet

Departementene uttrykker at de ønsker med de foreslåtte endringene å bringe vannforskriften mer i samsvar med vanndirektivets ordlyd. I denne sammenheng viser departementene til at EU planlegger å evaluere og deretter eventuelt vil endre vanndirektivet i EU i 2019. Departementene ønsker likevel å endre vannforskriften til nåværende tidspunkt, men vil avvente EUs evaluering og en revidering av direktivet før det eventuelt foreslås ytterligere endringer i vannforskriften.

Departementene foreslår også endringer i vannforskriften som gjelder viktige bestemmelser i henhold til muligheten til å gi unntak fra miljømål. Det fremgår av endringsforslaget at disse bestemmelse i gjeldende vannforskrift etter departementenes vurdering ikke er i samsvar med vanndirektivet. Videre foreslås det en rekke mindre endringer som gjelder blant annet frister og tekniske forhold.

C. Administrative og økonomiske konsekvenser

Departementene mener at deres forslaget vil gi noe økte økonomiske og administrative kostnader for fylkesmennene og for Miljødirektoratet. Samtidig vil de administrative og økonomiske kostnadene som arbeidet har for de fylkeskommunene reduseres betydelig. KLD anfører at departementet har bevilget over 740 millioner kroner til statlige vannmiljøtiltak de siste ti årene, og at *en del av dette har gått til å finansiere forvaltningsaktiviteter på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå*. Imidlertid spesifiserer departementene i høringsnotatet ikke hvor mye av bevilgningen har gått til kommunalt og fylkeskommunalt vannforvaltningsarbeid og hvor mye som er overført til de statlige etater sentralt og regionalt.

Departementene mener også at de økte administrative og økonomiske kostandene for de berørte direktorater vil dekkes innenfor de til enhver tid gjeldende budsjетtrammene. At vannforvaltningsplanene og tiltaksprogrammene etter forslaget ikke lenger skal vedtas regionalt i fylkestingene, vil etter departementenes syn, bidra til reduserte kostnader.

Departementene regner også med økte kostander for KLD og OED grunnet i de foreslåtte endringene. Imidlertid mener departementene at disse økte kostandene vil dekkes innenfor de til enhver tid gjeldende budsjетtrammer. Likevel forventer departementene at forslaget i sum vil gi en betydelig reduksjon i økonomiske og administrative konsekvenser, uten å tallfeste dette.

Avslutningsvis foreslår departementene at det tas sikte på ikrafttredelse av de foreslåtte endringene 1. juli 2018. Departementene mener at det er mulig å gjennomføre endringene i organiseringen før arbeidet med revurderingen og oppdateringen av gjeldende planer og tiltaksprogram tar til for fullt.

Næringsetatens vurdering

Etter at forrige planperiode ble avsluttet og vannforvaltningsplanene ble godkjent av KLD ble det ferdigstilt og publisert en rekke evalueringer og undersøkelser:

- *Riksrevisjonens undersøkelse av Klima- og miljødepartementets arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene* (oktober 2016).
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har levert rapporten *Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv* (januar 2017).
- Norsk institutt for naturforskning (NINA) har levert rapporten *Vannforvaltningsplaner i Norge - opp som en løve, ned som en skinnfell? En dokumentanalyse av planprosessen i regulerte vassdrag som følge av regjeringens godkjenninger i 2016* (august 2017).
- Menon Economics har på oppdrag fra Kommunenes sentralforbund undersøkt kommunesektorens kostnader med vannforskriften og laget rapporten *Kommunesektorens kostnader med vannforskriften* (september 2017).
- Norsk institutt for vannforskning (NIVA) har i samarbeid med NIBR og Høyskolen i Oslo og Akershus utarbeidet rapporten *Helhetlig planlegging i vannregion Glomma. Erfaringer fra planprosessen 2010-2016 og innspill til neste planperiode* (oktober 2017).

At det ble gjennomført så mange undersøkelser og evalueringer av prosessene som gjaldt vannforvaltningen i Norge danner et bredt og objektivt grunnlag for å vurdere det videre vannforvaltningsarbeidet. Det er derfor svært oppsiktsvekkende at departementene åpenbart ikke har lagt resultatene fra noen av disse evalueringene til grunn for sitt forslag til endringer i vannforskriften. Departementene baserer seg i sin argumentasjon kun på sin subjektive oppfatning og henviser ikke til noen av disse evalueringene for å belegge sine påstander.

Frem til lovendringsforslaget ble sendt på høring i oktober d.å. har KLD forespeilet at fylkeskommunene vil ha en sentral rolle i vannforvaltningsarbeidet i nåværende planperiode. Senest i sitt forventningsbrev i forhold til helhetlig vannforvaltning til fylkeskommunene, datert 1.6.2017, skriver KLD at *fylkeskommunen som ansvarlig for regional planlegging etter plan- og bygningsloven, og den viktigste utviklingsaktøren regionalt, har [...] en sentral rolle i å veie ulike interesser mot hverandre innenfor rammen av den nasjonale arealpolitikken, hvor sikring av friluftsområder, helhetlig vannforvaltning og ivaretagelse av vassdrags- og kystnatur er viktige elementer*. Det er overraskende at departementene på så kort tid kan ta en helomvending av sitt syn som gjelder organisering av vannforvaltningsarbeidet i nåværende planperiode. De argumenter som fremføres i høringsnotatet er heller ikke presentert i noen fora der fylkeskommunene deltar.

Foreslåtte endringer i vannforskriften gjeldende organisering

Kommunene står helt sentralt i vannforvaltningen siden kommunene er nærmest både vannet og dets brukere, nemlig menneskene og næringslivet. Rapportene fra NINA, NIBR, NIVA og Riksrevisjonen understreker viktigheten av at vannforvaltning har en sterk lokalpolitisk forankring og at kommunenes engasjement og kunnskap om vann benyttes i vannforvaltningen. Vannforskriften er et sentralt verktøy for kommunene til å forvalte og ta i bruk sine vannressurser. Kommunene er dessuten en sentral sektormyndighet med virkemidler innen viktige påvirkningsområder (vannverk, avløp, landbruk, arealbruk). Kommunene er også vant til å forholde seg til regionale planprosesser og planer, og har fylkeskommunen som en naturlig medspiller og veileder i eget planarbeid. For å sikre god lokal forankring og måloppnåelse er det viktig at alle involveres. Vannområder er håndterlige nedbørsfelt som både kommuner, frivillige organisasjoner og innbyggere kjenner og kan identifisere seg med. Dagens organisering av vannforvaltningen sikrer en «bottom-up» forvaltning av arbeidet som Norge har fått internasjonal anerkjennelse for.

Stortinget ønsker å styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og at fylkesmannens ansvar knyttes til tilsyn, kontroll og beredskap. Derimot er departementenes forslag om fjerning av oppgaver fra fylkeskommunen en åpenbar svekkelse av regional folkevalgt styring. Stortinget forutsetter at regionreformen skal gi regionene et større ansvar for samfunnsutviklingen. Og godt vannmiljø står helt sentralt i lokal og regional samfunns- og næringsutvikling. Forskningsrapporten fra NIBR beskriver at *den regionale arenaen er i stand til å gjøre avveiningene på en god måte og med en regional følsomhet som ikke det nasjonale nivået har. Mange gir derfor uttrykk for at vannforvaltningen styrker det regionale og lokale demokratiet*.

- Riksrevisjons undersøkelse konkluderer også med at *denne formen for organisering* [etter dagens vannforskrift] *gir kommunale og regionale plan- og sektormyndigheter anledning til å samarbeide og ta viktige avgjørelser om vannmiljøet og hvordan vannressursene skal brukes.*
- NIVA anbefaler i sin rapport blant annet at de offentlige aktørene skal *legge til rette for bedre og bredere medvirkning fra brukerinteresser og den generelle befolkningen og videre å engasjere det politiske nivå i kommunene i ny planperiode, samtidig som administrativ ledelse og rådmenn mobiliseres for arbeidet med tiltaksgjennomføringen.*

Departementene foreslår at vannforvaltningsplanene med miljømål og tiltak skal utarbeides sentralisert på direktoratsnivå og uten noen politisk lokal eller regional medvirkning. Forslaget innebærer at departementene kan instruere direktoratene, som igjen har myndighet til å instruere fylkesmennene når det gjelder prioriteringer og avveininger mellom lokale/regionale og nasjonale interesser. Dette er statlig direktoratsstyring og «avpolitisering» av vannforvaltningen. Videre er det oppsiktsvekkende og uheldig at endringsforslaget er sendt på høring før regjeringens ekspertutvalg får gjort sine vurderinger av nye oppgaver til regionene.

Mindre omfattende prosess i neste planperiode

Departementene viser til at utarbeidelsen av vannforvaltningsplanene etter plan- og bygningsloven var omfattende, omstendelige og ressurskrevende. Da fylkeskommunene overtok ansvaret for regional vannforvaltning i 2010 måtte det bygges opp en god organisering og gode samarbeidsprosesser som skulle inkludere alle involverte. Dette var nybrottsarbeid som tok tid og ressurser. Til tross for ikke tilstrekkelig statlig finansiering fikk Troms fylkeskommune utarbeidet en regional vannforvaltningsplan som ble vedtatt av fylkestinget og senere godkjent av KLD. Troms fylkeskommune har nå også fått på plass to vannområdekoordinatorer i vannregionen som vil være en bærebjelke for det lokale vannforvaltningsarbeidet i kommende planperiode. Regionale og nasjonale samarbeidsprosesser og nettverk er blitt etablert og innarbeidet i løpet av den forrige planperioden. Dette vil føre til en mindre ressurskrevende og mer effektiv prosess i neste planperiode. Derimot vil en omorganisering av arbeidet som foreslått av departementene føre til at prosesser, strukturer og nettverk må etableres på nytt. Dette vil føre til forsinkelser og mindre effektivitet. De foreslåtte endringene innebærer at fylkesmennene kan bestemme hvordan den regionale og lokale vannforvaltningen organiseres, noe som vil føre til usikkerhet som gjør at vi mister kompetanse og kontinuitet i vannforvaltningsarbeidet.

Departementene påpeker at det i neste planperiode bare skal skje en revurdering og oppdatering av vedtatte vannforvaltningsplaner, og at dette tilsier en mindre omfattende prosess enn for utarbeidelsen av de første planene. En rullering av en plan blir enklere enn utarbeidelsen av førstegenerasjons planer. Fylkeskommunene og etablerte samarbeidsorganer kjenner de lokale forholdene, planene og deres innholdet godt. Det minst ressurskrevende vil være at nåværende organisering revurderer og oppdaterer vedtatte vannforvaltningsplaner.

En hovedårsak til at planprosessen og vedtakelse av planene er ble forsinket er grunnet i til dels manglende oppfølging og veiledning i form av veiledningsdokumenter og sentrale føringer som kom svært sent i planarbeidet. Ovenfor nevnte evalueringsrapporter anfører også manglende deltakelse fra regionale, statlige myndigheter som grunn for utfordringer og

forsinkelser i planarbeidet. Manglende nasjonale avklaringer mellom motstridende sektorer har også bidratt til at det regionale arbeidet er blitt komplisert og tidskrevende. Flere av evalueringsrapportene viser til samordning og veiledning fra nasjonale organer var mangelfull eller i noen tilfeller fraværende. For eksempel viser Riksrevisjonens undersøkelse at mangelfull deltagelse av sektormyndigheter *har svekket regionale myndigheters mulighet til å planlegge de mest effektive tiltakene, og tiltak rettet mot de store påvirkningene*. Rapporten fra NIBR anfører at *ofte er det det nasjonale leddet av sektormyndigheten som trekkes frem som minst i stand til å la seg samordne, og som dermed hindrer regional samordning*.

Fylkeskommunen kan overhodet ikke se en effektiviseringsgevinst av endringsforslaget. Med mindre planrulleringen mer eller mindre skal skje på kontorene i direktoratene og ikke lokalt og regionalt i vannregionene. I praksis foreslås det at mye av det lokale og regionale arbeidet i forrige planperiode flyttes opp i systemet til direktoratsnivå. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Videre registreres at den foreslåtte godkjenningsprosessen er ikke grunnleggende endret i forhold til dagens vannforskrift. Dette betyr at en ikke kan regne med en effektivisering av dette arbeidet på direktorats- og departementsnivå.

Det er bekymringsfullt at departementene mener at det i de neste planperiodene bare skal gjøres mindre endringer av eksisterende planer. Fylkeskommunen har arbeidet som vannregionmyndighet og mener basert erfaringene fra de siste syv årene at det er et stort etterslep på områder som kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring og gjennomføring av tiltak. Fylkeskommunen ser med bekymring at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser. I tillegg setter nåværende høringsprosess og en eventuell etterfølgende omorganisering hele arbeidet med vannforvaltningen på vent eller i hvert fall forsinket det.

Foreslåtte endringer i vannforskriften gjeldende lovhjemmel

Departementenes forslaget om å erstatte hjemmelen i plan- og bygningsloven med en hjemmel i naturmangfoldloven synes å være unødvendig og uheldig. Plan- og bygningsloven er et felles redskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn. Hjemmelen i denne loven sikrer at det tas gode og helhetlige avveininger og prioriteringer om samfunnets samlede behov innen vannforvaltning. Planprosessene etter plan- og bygningsloven er demokratiske, og sikrer en aktiv deltagelse av alle berørte parter. Dette inkluderer også deltagelse og medvirkning og sørger for at statlige etater og kommunene både har rett og plikt til å delta i regionale planprosesser. Selv om departementene antyder i sitt forslag at dette prinsippet videreføres når vannforskriften ikke lenger hjemles i plan- og bygningsloven, er det uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha. Dette medfører risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse med sine negative følger for planarbeidet.

Foreslåtte endringer i vannforskriften for å bedre samsvar med vanndirektivet

Departementene opplyser at en ønsker med forslaget å få vannforskriften i bedre samsvar med EUs vanndirektiv. Dette vurderes som positivt all den tid KLD har ved endring av de regionale vannforvaltningsplanene anvendt unntaksbestemmelser i vannforskriften som KLD nå ønsker å få i samsvar med vanndirektivet.

Imidlertid er det klart at departementenes forslag til endring av vannforskriften som gjelder organisering av vannforvaltningsarbeidet ikke er i samsvar med vanndirektivets artikkel 13 der det fastslås at beslutninger bør treffes så tett som mulig på de steder der vannet brukes eller påvirkes.

Forventa økonomiske og administrative konsekvenser for vannforvaltningsarbeidet

Fylkeskommunen kan ikke se at de foreslåtte endringene i vannforskriften vil føre til betydelig reduserte kostander og forenklet administrasjon. Av de ca. 740 millioner kroner som KLD har bevilget til statlige vannmiljøtiltak de siste ti årene er det kun ca. 43 millioner (tilsvarende ca. 6 %) som gikk til kommunalt og fylkeskommunalt vannforvaltningsarbeid. Siden det foreslås at disse midlene overføres til fylkesmennene og Miljødirektoratet kan det ikke ventes særlig innsparing. At det foreslås at KLDs og Miljødirektoratets kostander dekkes av sine til hver tid gjeldende budsjetter sikrer ikke at kostnadene reduseres, men åpner til og med for økning av kostandene. Fylkeskommunen ser behov for forbedring og effektivisering i direktoratenes og departementenes prosesser som påpekt av flere av evalueringsrapportene. Dette kan skje uten at organiseringen av arbeidet etter vannforskriften må endres. Evalueringene slår fast at arbeidet i vannområdene er sentralt i Norges oppfølging av vanndirektivet. Å ta bevilgningene til lokalt/kommunalt arbeid fra fylkeskommunene og overføre dem til fylkesmennene som igjen kan velge hvordan det lokale/kommunale arbeidet skal organiseres er et tilbakeskritt. For å sikre fortsatt lokal forankring i vannområder må staten gå inn med økt og forutsigbar finansiering av vannområdenes drift. Det er viktig at den kompetansen som er bygget opp innen vannforvaltning i lokale vannområder sikres i et langsiktig perspektiv.

Fylkeskommunen anser det som svært uheldig og lite hensiktsmessig at en så omfattende endring av vannforskriften skal tre i kraft allerede 1.juli 2018. Dette vil medføre en meget kort overgangsfase midt i en periode hvor planarbeidet og gjennomføring av tiltakene burde settes i gang. Om en skulle endre organiseringen av vannforvaltningsarbeidet burde det i så fall skje ved overgang mellom planperioder (neste gang 2021/22).

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Som vannregionmyndighet har Troms fylkeskommune fått bevilgninger til administrative oppgaver på regionalt nivå på gjennomsnittlig 440.000 kr. per år (2010-2016). Endringsforslag fra departementene innebærer at fylkeskommunene ikke lenger vil ha en formell rolle i den regionale vannforvaltningen og dermed ikke lenger vil få disse bevilgningene. Da forvaltningsreformen trådte i kraft i 2010 ble rammebevilgningene til Troms fylkeskommune økt for at fylkeskommunen er i stand til å gjennomføre de nye oppgavene innen vannforvaltningen (og finansiere andre elementer i forvaltningsreformen). I sitt høringsnotat redegjør departementene ikke for om rammebevilgningene til fylkeskommunene vil bli redusert når fylkeskommunen ikke lenger er vannregionmyndighet. En kan imidlertid anta at dette vil kunne bli resultatet. Imidlertid vil Troms fylkeskommune fortsatt ha oppgaver innen administrativt arbeid med vannmiljø som del av det regionale planarbeidet.

Fylkesrådet tilrår fylkestinget å fatte slikt vedtak:

1. Troms fylkesting har behandlet Klima- og miljødepartementets og Olje- og energidepartementets forslag til endringer i «Forskrift om rammer for vannforvaltningen» (vannforskriften) og naturmangfoldloven, med høringsfrist er 15.1.2018.
2. Fylkestinget i Troms mener det er sterkt beklagelig at det nå legges opp til statlig overstyring og «avpolitisering» av vannforvaltningen. Vannressursene er våre felles ressurser og forvaltningen av disse bør ikke defineres som et rent statlig sektoransvar. Dagens organisering sikrer politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle berørte parter. Dette er avgjørende for å oppnå vannforskriftens mål.
3. Fylkestinget anser frakopling av vannforvaltningsarbeidet fra plan- og bygningsloven som svært uheldig. Plan- og bygningsloven er et godt egnet, felles redskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn for samfunnets samlede behov. Planprosessene er demokratiske, og sikrer at alle berørte parter deltar aktivt både i planfase og planoppfølging.
4. De foreslåtte endringene utfordrer Stortingets intensjon om at regionreformen skal styrke regionenes samfunnsutviklerrolle. Det er uheldig at endringer i vannforvaltningsarbeidet foreslås før regjeringens ekspertutvalg får gjort sine vurderinger av nye oppgaver til regionene.
5. Troms fylkesting kan ikke se effektiviseringsgevinsten av høringsforslaget. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Dette er uheldig i en demokratisk kontekst og i strid med Stortingets intensjon i forhold til regionreformen, og er også brudd med de prinsipper som vannrammedirektivet bygget på – nemlig beslutningsmyndighet nærmest de som er berørt.
6. En del av begrunnelsen for endring i vannforskriften er at det i de neste planperiodene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Fylkeskommunens erfaringer fra rollen som vannregionmyndighet tilsier at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak. Troms fylkesting er derfor bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser.
7. Fylkestinget mener at det vil svekke arbeidet at det ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt (vannregionutvalg). Ved å fjerne denne felles samordningsarenaen er det en risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektorisert og fragmentert, og dermed også fjernere målet om helhetlige sektorovergripende planer.
8. Det er også svært uheldig at plan- og bygningslovens krav om at statlige etater og kommunene har rett og plikt til å delta i planleggingen bortfaller. Selv om det legges opp til å videreføre dette prinsippet i vannforskriften er det uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha. Dette kan medføre risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse. Troms fylkeskommune er bekymret for at mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.
9. Arbeidet i vannområdene har generert kunnskap og kompetanse, og etablert velfungerende samarbeidsformer som er viktige å videreføre. For å sikre fortsatt lokal forankring i vannområder må staten gå inn med økt og forutsigbar finansiering av vannområdenes drift. Det er brukt mye tid og ressurser på å bygge opp kunnskap og kompetanse lokalt og det er vesentlig for det videre arbeidet at denne kompetansen beholdes.

Tromsø, den 22.11.2017

Knut Werner Hansen
Fylkesordfører

...



SAKSPROTOKOLL

Utvalg: Fylkestinget
Møtedato: 12.12.2017
Utvalgssak: 110/17

Resultat:

Arkivsak: 17/14400-7
Tittel: HØRING - ENDRINGER I VANNFORSKRIFTEN OG
NATURMANGFOLDLOVEN - TILBAKEFØRING AV
VANNREGIONMYNDIGHET FRA FYLKESKOMMUNEN TIL
STATEN

Behandling:

Votering (36 representanter til stede):
Innstillingen enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Troms fylkesting har behandlet Klima- og miljødepartementets og Olje- og energidepartementets forslag til endringer i «Forskrift om rammer for vannforvaltningen» (vannforskriften) og naturmangfoldloven, med høringsfrist er 15.1.2018.
2. Fylkestinget i Troms mener det er sterkt beklagelig at det nå legges opp til statlig overstyring og «avpolitisering» av vannforvaltningen. Vannressursene er våre felles ressurser og forvaltningen av disse bør ikke defineres som et rent statlig sektoransvar. Dagens organisering sikrer politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle berørte parter. Dette er avgjørende for å oppnå vannforskriftens mål.
3. Fylkestinget anser frakopling av vannforvaltningsarbeidet fra plan- og bygningsloven som svært uheldig. Plan- og bygningsloven er et godt egnet, felles redskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn for samfunnets samlede behov. Planprosessene er demokratiske, og sikrer at alle berørte parter deltar aktivt både i planfase og planoppfølging.
4. De foreslåtte endringene utfordrer Stortingets intensjon om at regionreformen skal styrke regionenes samfunnsutviklerrolle. Det er uheldig at endringer i vannforvaltningsarbeidet foreslås før regjeringens ekspertutvalg får gjort sine vurderinger av nye oppgaver til regionene.
5. Troms fylkesting kan ikke se effektiviseringsgevinsten av høringsforslaget. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Dette er uheldig i en demokratisk kontekst og i strid med Stortingets intensjon i forhold til regionreformen, og er også brudd med de prinsipper som vannrammedirektivet bygget på – nemlig beslutningsmyndighet nærmest de som er berørt.

6. En del av begrunnelsen for endring i vannforskriften er at det i de neste planperiodene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Fylkeskommunens erfaringer fra rollen som vannregionmyndighet tilsier at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak. Troms fylkesting er derfor bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser.
7. Fylkestinget mener at det vil svekke arbeidet at det ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt (vannregionutvalg). Ved å fjerne denne felles samordningsarenaen er det en risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektorisert og fragmentert, og dermed også fjernere målet om helhetlige sektorovergripende planer.
8. Det er også svært uheldig at plan- og bygningslovens krav om at statlige etater og kommunene har rett og plikt til å delta i planleggingen bortfaller. Selv om det legges opp til å videreføre dette prinsippet i vannforskriften er det uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha. Dette kan medføre risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse. Troms fylkeskommune er bekymret for at mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.
9. Arbeidet i vannområdene har generert kunnskap og kompetanse, og etablert velfungerende samarbeidsformer som er viktige å videreføre. For å sikre fortsatt lokal forankring i vannområder må staten gå inn med økt og forutsigbar finansiering av vannområdenes drift. Det er brukt mye tid og ressurser på å bygge opp kunnskap og kompetanse lokalt og det er vesentlig for det videre arbeidet at denne kompetansen beholdes.



SAKSFRAMLEGG - FYLKESTINGET

Sak: 108/17

Arkivsaksnr.: 17/14894-4
Løpenr.: 73565/17
Arkiv: M10 SAKSARKIV
Ansvarlig fylkesråd: Sigrid I. Simonsen

«REGIONAL FORVALTNINGPLAN FOR VANNREGION TROMS 2015-2021» STATUS ETTER GODKJENNING OG ENDRING GJENNOM KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET

Innstilling til vedtak:

...

Næring-, kultur- og helsekomiteens innstilling vil bli lagt inn som vedlegg til saken når saksprotokollen er klar.

...

...

Vedlegg til saken:

- Næring-, kultur- og helsekomiteens innstilling
- Regional forvaltningsplan for Vannregion Troms 2016-2021
- Klima- og miljødepartementets godkjenningsbrev av 4.7.2016
- Oversikt over endringer i planen (Tabell)

Saksutredning:

Saken gjelder orientering til Fylkestinget i Troms om status for Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021 som ble enstemmig vedtatt av fylkestinget 10.12.2015 (sak 84/15). Planen er godkjent i sentral godkjenningsprosess, der det er gjennomført til dels betydelige endringer i planen.

Bakgrunn

EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet) trådte i kraft i 2000. Vanndirektivet ble del av EØS-avtalen og dermed innlemmet i norsk lovgivning gjennom *Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften)* i 2007. Som del av forvaltningsreformen i 2010 ble Troms fylkeskommune vannregionmyndighet og overtok dermed ansvaret for regional

vannforvaltning som frem til da hadde ligget hos Fylkesmannen i Troms. Som vannregionmyndighet organiserte og koordinerte fylkeskommunen det regionale vannforvaltningsarbeidet i regional stat og kommuner, og involverte interesseorganisasjoner gjennom arbeid i utvalg og deltagelse på høringer i planprosessen. Fylkeskommunen ledet også vannregionutvalget, det regionale samarbeidsorgan hvor kommunene og sektormyndighetene er representert. I tett samarbeid med vannregionutvalget utarbeidet fylkeskommunen et forslag til en regional vannforvaltningsplan. Forvaltningsplanen består av selve plandokumentet samt tiltaksprogram, overvåkningsprogram og handlingsprogram.

Plandokumentene har vært på høring to ganger i 2014 og 2015 i hht bestemmelsene i vannforskriften. Etter innarbeidelse av innspill fra begge høringene ble *Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021* godkjent av et omforent vannregionutvalg og lagt frem til vedtak i Fylkestinget. Forvaltningsplanen ble deretter vedtatt av fylkestinget 10.12.2015.

Vannforskriften krever videre at planen endelig godkjennes av Klima- og miljødepartementet (KLD). Denne godkjenningen skjedde 04.07.2016 gjennom godkjenningsbrev fra departementet. Brevet inneholdt ikke informasjon om endringer i planen, imidlertid varslet KLD i godkjenningsbrevet at det ville bli gjort endringer i planen uten å spesifisere dem nærmere. Det har ikke vært noen dialog mellom KLD og fylkeskommunene/vannregionmyndighetene i forhold til endringene i planen.

Fylkeskommunen har ved flere anledninger prøvd å få opplysninger fra departementet om hva de varslete endringene faktisk vil innebære, men har ikke fått de ønskete opplysningene. Fylkeskommunen har heller ikke fått innsyn i saksdokumenter som kunne belyse hvilke planendringene. Først 28.04.2017, altså et og et halvt år etter at planen hadde blitt vedtatt av fylkestinget, kunngjorde KLD de endelige endringene av planen ved å publisere disse på nettsiden vannportalen.no.

Klima- og miljødepartementets endringer av *Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021* i forhold til planen som ble vedtatt av Troms fylkesting

Klima- og miljødepartementet har i hovedsak gjort to typer endringer i forvaltningsplanen:

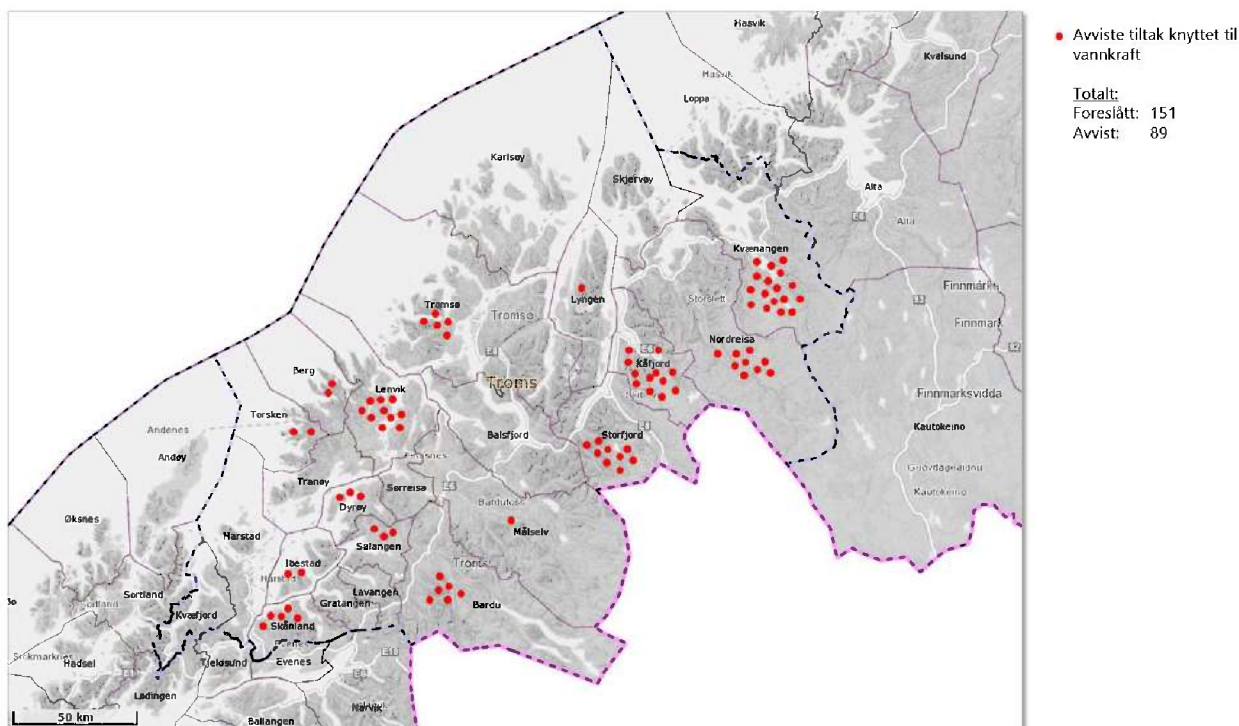
1. Avvisning av miljøforbedrende tiltak i planens tiltaksprogram:

Regional forvaltningsplan for vannregion Troms består av selve plandokumentet med tilhørende tiltaksprogram, overvåkningsprogram og handlingsprogram. Tiltakene i tiltaksprogrammet ble utarbeidet gjennom tiltaksanalyse og foreslått i all hovedsak av Fylkesmannen i Troms og den regionale avdelingen av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Tiltaksprogrammet inneholdt 151 miljøforbedrende tiltak som gjald vannforekomster som er påvirket av vannkraftutbygging. Av disse ble 89 (=59%) avvist av KLD og fjernet fra tiltaksprogrammet. Bare en liten andel av de avviste tiltakene er tiltak som åpenbart ikke hadde latt seg gjennomføre på grunn av store samfunnsøkonomiske ulemper. Imidlertid omfatter største delen av de avviste tiltakene tiltak innenfor vilkårsrevisjon, begrensninger innenfor konsesjonsgitte reguleringshøyder, stabil minstevannføring og variabel miljøtilpasset vannføring.

Avvisning av tiltakene innebærer blant annet bety at kommunene hvor vannforekomsten befinner har redusert mulighet til, men henvisning til planen, å kreve revisjon av konsesjonsvilkår i de aktuelle vannforekomstene. Hovedformålet med en revisjon vil være å bedre miljøforholdene i regulerede vassdrag. Kjernen i en revisjon vil være å avveie dette formålet opp mot formålet med selve konsesjonen, som er kraftproduksjon. Revisjonsadgangen er ment å innebære en modernisering eller ajourføring av konsesjonsvilkårene, blant annet når det gjelder miljø. Revisjonen skal også gi anledning til å oppheve vilkår som har vist seg urimelige, unødvendige eller uhensiktsmessige. Ved en revisjon vil NVE normalt også innføre standardvilkår som gir hjemmel til å pålegge regulanten miljøtiltak uten konsekvenser for energiproduksjon. NVE skriver følgende om betydning av vilkårsrevisjon som del av vannforvaltningsplanene:

«EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet) og den norske vannforskriften er sentrale i revisjonsprosessen. De lokale tiltaksanalysene samt forvaltningsplanene gir nyttige innspill til prioriteringene av miljøhensyn og hvilke tiltak som bør vurderes i revisjonen. Revisjon av konsesjonsvilkår vil være et sentralt virkemiddel for å forbedre miljøtilstanden, som er et hovedmål i vannforskriften. Revisjonsprosessen bør derfor samordnes med vanndirektivarbeidet så langt det er mulig og hensiktsmessig.»

Departementets endringer i det vedtatte tiltaksprogrammet omfatter også avvisning av tiltak som ligger innenfor dagens konsesjonsvilkår, for eksempel reguleringshøyder, minstevannføring og miljøtilpasset vannføring. Dette fører til at muligheten for å gjennomføre miljøforbedrende tiltak innenfor dagens regelverk er betydelig redusert om ikke umuliggjort i nåværende planperiode.



Tiltak knyttet til vannkraft i vannkraft i kommunene i vannregion Troms som ble avvist av KLD..

2. Endringer som gjelder karakterisering av vannforekomsten:

- I motsetning til «naturlige» vannforekomster som stort sett har sitt naturlige preg finnes det vannforekomster som er påvirket av store fysiske eller hydrologiske inngrep. Disse

kalles «sterkt modifiserte vannforekomster» (SMVF). Siden det er vanskelig eller umulig å oppnå god økologisk tilstand i disse vannforekomster innenfor forsvarlige samfunnsøkonomiske rammer, gjelder det mindre strenge regler i forhold til miljømål og tiltaksgjennomføring. KLD har endret karakteriseringen av vannforekomster fra å være naturlige til sterkt modifiserte. En direkte konsekvens av dette er at en ikke lenger sikter på å oppnå en «god økologisk tilstand», men at man i stedet arbeider mot å oppnå «et godt økologisk potensiale» i denne vannforekomsten. En videre konsekvens er at en, i motsetning til naturlige vannforekomster, nå kan avvende unntaksbestemmelser (se under b.) når det gjelder oppnåelse av miljømål.

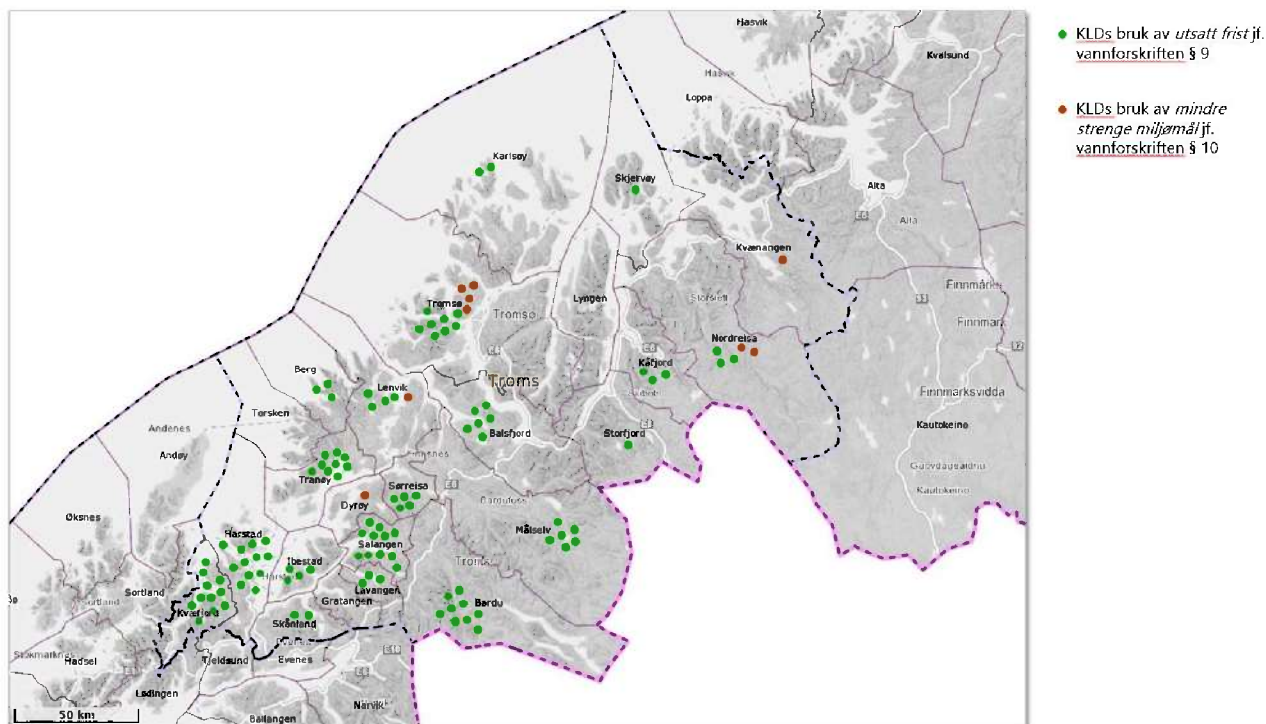
- b. Alle tiltak skal rettes mot å oppnå et miljømål. Imidlertid åpner vannforskriften for å unnta vannforekomster fra å oppnå disse miljømålene. KLD har anvendt to unntaksbestemmelser, nemlig *vannforskriften § 9* som utsetter fristen for å oppfylle miljømål med sikte på gradvis måloppnåelse i opptil to planperioder (12 år), det forutsettes da at det ikke skjer en forringelse av vannkvaliteten i mellomtiden. Grunnlaget og forhold rundt slike utsettelse må angis i forvaltningsplanen gjennom *begrunnelse* for hver enkelt vannforekomst der denne bestemmelsen anvendes. Det skal også lages en tidsplan for gradvis gjennomføring av tiltak, samt at det gis en vurdering av ulemper av utsatt miljøforbedring.

Den andre unntaksbestemmelsen er hjemlet i *vannforskrift § 10*, en bestemmelse som muliggjør å sette mindre strenge miljømål enn egentlig tillatt etter vannforskriften.

Bruken av denne unntaksbestemmelsen må revurderes hvert sjette år i sammenheng med revisjon av planen. Det må videre vurderes hvilke ulemper anvendelsen av unntaksbestemmelsen medfører i henhold til vannkvaliteten i den enkelte vannforekomst.

Troms fylkesting vedtok i 2015 at unntaksbestemmelsene i vannforskriften § 9 og § 10 skal anvendes i henholdsvis 113 og 1 tilfelle. Klima- og miljødepartementet har økt bruken av disse to unntaksbestemmelsene til henholdsvis 218 og 10. I mange tilfeller medfører dette også en forringelse av miljømålene i de gjeldende vannforekomstene. En konsekvens av å avvende unntaksbestemmelsen «utsatt frist» er at tiltak som skal forbedre vannmiljøet i de respektive vannforekomstene blir ikke gjennomført i nåværende planperiode. Dette innebærer at vannkvaliteten i disse vannforekomstene forblir i minst seks år på det utilfredsstillende nivå de er i dag. Som konsekvens av bruk av unntaksbestemmelse «mindre strenge miljømål» vil det ikke satt i gang miljøforbedrende tiltak i løpet av planperioden i de vannforekomster det gjelder.

Det kan anføres at KLD ikke har kommet med en tidsplan for gjennomføring av tiltak som er påkrevet når unntaksbestemmelsen om utsatt frist anvendes. Det fremgår heller ikke av godkjennings- og endringsdokumentene om KLD har vurdert ulempene for vannmiljøet i de vannforekomstene hvor enten unntaksbestemmelse «utsatt frist» eller «mindre strenge miljømål» har blitt anvendt. Dette må anses som et brudd på vannforskriften.



Bruk av unntaksbestemmelser etter KLDs endring av vannforvaltningsplanen.

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Saken har ingen direkte konsekvenser for Troms fylkeskommune. Indirekte konsekvenser er gjort rede for i saksfremlegget.

Fylkesrådet tilrår fylkestinget å fatte slikt vedtak:

1. Fylkestinget i Troms har behandlet oversikt over endringer gjort i «Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021» i forbindelse med sentral godkjenning av planen.
2. Fylkestinget tar til etterretning de endringer som er gjennomført og uttrykker bekymring for til det store antall miljøforbedrende tiltak som er fjernet/avvist og den økte bruken av unntaksbestemmelser knyttet til utsatte og mindre strenge miljømål.
3. Fylkestinget er kritisk til at det gjøres så vidt store endringer i regional plan uten at planmyndigheten konsulteres, slik plan og bygningsloven legger opp til.

Tromsø, den 22.11.2017

Knut Werner Hansen
Fylkesordfører

...



SAKSPROTOKOLL

Utvalg: Fylkestinget
Møtedato: 12.12.2017
Utvalgssak: 108/17

Resultat:

Arkivsak: 17/14894-6
Tittel: «REGIONAL FORVALTNINGPLAN FOR VANNREGION TROMS 2015-2021» STATUS ETTER GODKJENNING OG ENDRING GJENNOM KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET

Behandling:

Representanten Mikalsen, (MDG), fremmet følgende forslag (1) som nytt punkt 4 til innstillingen:

«Fylkestinget anser bruk av unntaksbestemmelser for gjennomføring av tiltak uten å komme med en tidsplan som brudd på vannforskriften. Bruddene medfører en forringelse av miljømålene for mange av vannforekomstene. Dette kan være brudd på EØS-avtalen og Troms fylkeskommune vil klage departementet inn for overvåkningsorganet ESA.»

Votering (36 representanter til stede):

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Forslag (1) falt med 2 stemmer for forslaget og 34 stemmer imot.

Vedtak:

1. Fylkestinget i Troms har behandlet oversikt over endringer gjort i «Regional forvaltningsplan for vannregion Troms 2016-2021» i forbindelse med sentral godkjenning av planen.
2. Fylkestinget tar til etterretning de endringer som er gjennomført og uttrykker bekymring for til det store antall miljøforbedrende tiltak som er fjernet/avvist og den økte bruken av unntaksbestemmelser knyttet til utsatte og mindre strenge miljømål.
3. Fylkestinget er kritisk til at det gjøres så vidt store endringer i regional plan uten at planmyndigheten konsulteres, slik plan og bygningsloven legger opp til.