



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Hamar, 02.01.2018

Deres ref:

Vår ref: Sak. nr. 18/21 - 1
Saksbeh. Trine Frisli Fjøsne Tlf. 99528611

Høringsuttalelse - forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Vedlagt følger felles høringsuttalelse fra representanter for medlemskommunene i vannområdeutvalgene for vannområde Glomma og Grensevassdragene til forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven.

Med vennlig hilsen

Kristin Ryen Reithaug
ass.fylkessjef
Samferdsel, kulturminner og plan

Trine Frisli Fjøsne
rådgiver vannforvaltning

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Fylkesdirektøren

BESØK: Parkgata 64, Hamar POST: Pb. 4404, Bedriftssenteret, 2325 HAMAR
TELEFON: 62 54 40 00 E-POST: postmottak@hedmark.org ORG.NR: 942 116 217

www.hedmark.org

Felles høringsuttalelse fra vannområde Glomma og Grensevassdragene – forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet har sendt forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven på høring i brev datert 05.10.2017. Endringene som foreslås er:

- 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.
- 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.
- at naturmangfoldloven erstatter plan- og bygningsloven som en av de tre hjemmelslovene for vannforskriften.
- Enkelte justeringer for å bringe vannforskriften mer i samsvar med vanndirektivet.

Lov- og forskriftsendringene er foreslått å tre i kraft fra 1.7.2018. Høringsfristen er 15.1.2018.

Saksopplysninger

Dagens organisering

EUs rammedirektiv for vann ble vedtatt i 2000, og innført i norsk lovgivning gjennom vannforskriften i 2007. Vannforskriften er hjemlet i forurensningsloven, plan- og bygningsloven og vannressursloven. Hovedformålet til vannforskriften er å sørge for at vannmiljøet blir beskyttet og brukt på en bærekraftig måte. Vannforvaltningen skal være helhetlig og nedbørfeltbasert, og bryter dermed med administrative grenser. Norge er delt inn i vannregioner. 11 vannregioner er hovedsakelig norske og 5 vannregioner er felles med Sverige og Finland. Vannregionene er igjen delt inn i vannområder. Vannområde Glomma er ett av 12 vannområder i vannregion Glomma. Grensevassdragene er en samlebetegnelse på de norske delene av vannregion Västerhavet og delområde Dalälven som drenerer til vannregion Bottenhavet. Grensevassdragene er organisert felles med vannregion Glomma. Østfold fylkeskommune er vannregionmyndighet og ansvaret for å koordinere vannforvaltningsarbeidet i disse områdene, og gjør dette i samarbeid med de andre fylkeskommunene i regionen.

Vannområde Glomma og Grensevassdragene administreres av Hedmark fylkeskommune. Vannområdene har areal i totalt 35 kommuner, og dekker 50% av arealet som administreres av Østfold fylkeskommune som vannregionmyndighet. Begge områdene har vannområdeutvalg

bestående av politisk valgt representant fra regionrådene med arealer innenfor vannområdene samt politisk valgt representant fra Hedmark fylkeskommune og representanter fra sektormyndighetene. Arbeid i arbeidsgruppe og faggrupper gjøres felles siden mange kommuner har arealer i begge vannområdene.

Vannforskriftsarbeidet følger seksårssykluser. Perioden 2010 – 2015 var en pilotperiode hvor 20 vannområder var involvert og hadde godkjente vannforvaltningsplaner, samtidig som planlegging og utarbeidelse av planer for den første landsdekkende perioden som involverte alle vannregioner ble gjennomført. De regionale vannforvaltningsplanene for alle vannregioner for første landsdekkende planperiode som varer fra 2016 – 2021 ble vedtatt i fylkestingene i 2015, og godkjent av Klima- og miljødepartementet i 2016. Disse skal nå følges opp og gjennomføres, samtidig som arbeidet med rullering av gjeldende planer skal gjøres slik at disse er ferdige og oppdaterte til 2021. Det var fylkesmannen som var ansvarlig for utarbeidelse av planene til pilotperioden, og med forvaltningsreformen i 2010 ble ansvaret for prosessen overført til fylkeskommunene. Fylkesmennene har nå ansvaret for kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for tilstandsvurderingen av vannforekomstene. Hver enkelt sektormyndighet har ansvar for å følge opp sine områder.

Forslag til endringer

På bakgrunn av erfaringene fra arbeidet med gjeldende planer for vannforvaltning, og fordi disse i fremtiden kun skal revurderes og oppdateres foreslår Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet endringer i vannforskriften og i organiseringen av arbeidet med å følge opp vanddirektivet.

Departementene viser 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 og mener arbeidet etter vannforskriften er eksempel på en slik oppgave selv om det innebærer stor grad av deltakelse fra lokale og regionale myndigheter, samt bred deltakelse fra allmennheten.

Ved departementenes vurdering av ny organisering har 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.

I denne vurderingen har departementene kommet fram til at fylkesmannen har gode forutsetninger for å lede det regionale arbeidet, og bør få betegnelsen «regional vannkoordinator». Videre mener departementene at **nærmere organisering og prosess på regionalt og lokalt nivå bør kunne tilpasses behov og ønsker i den enkelte vannregion, og at den nærmere organiseringen ikke skal fastsettes i vannforskriften.** I høringsnotatet understrekes det at det skjer mye godt arbeid på vannområdenivå for å bedre vannmiljøet, og at den foreslåtte nye organiseringen av arbeidet åpner for fortsatt samarbeid på lokalt nivå. I forbindelse med utarbeidelsen av reviderte planer for neste planperiode foreslås det at Miljødirektoratet i samråd med berørte direktorater får ansvar for å

vurdere regionale forslag som vannkoordinatoren (fylkesmannen) har innhentet og utarbeidet, og utarbeide utkast til oppdatert vannforvaltningsplan og eventuelt tiltaksprogram.

Departementene forventer at foreslåtte endringer gir en betydelig reduksjon i økonomiske og administrative konsekvenser.

Evaluering av vannforvaltningsarbeidet

I forbindelse med første landsdekkende planperiode er det utarbeidet en rekke evalueringer og undersøkelser av vannforvaltningsarbeidet. Riksrevisjonens undersøkelse av Klima- og miljødepartementets arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene konkluderer med at Klima- og miljødepartementet, sammen med ansvarlige sektordepartementer, ikke har lagt godt nok til rette for det regionale planarbeidet. Det pekes også på at kartleggingen av tilstanden til vannforekomstene har klare svakheter ved at det i mange vannforekomster mangler overvåkningsdata. Undersøkelsen viser også at den valgte formen for organisering med vannregioner og vannområdeutvalg gir kommunale- og regionale plan- og sektormyndigheter anledning til å samarbeide og ta viktige avgjørelser om vannmiljøet og hvordan vannressursene skal brukes. NIBR har i studien «Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vandndirektiv» sett på samspillet mellom de tradisjonelle sektor inndelingene og den nye vannforvaltningen og samspillet mellom disse. Det pekes på at det har vært utfordrende å få alle regionale statlige myndigheter til å sette av nok tid og ressurser på planarbeidet, særlig i forbindelse med kunnskapsinnhenting. Hovedinntrykket fra studien er også at aktørene opplever de etablerte arenaene (vannområdeutvalg og vannregionutvalg) og prosessene som hensiktsmessige. **Det pekes på at den regionale arenaen er i stand til å gjøre avveininger i forhold til vannmiljø på en god måte og med en regional følsomhet som ikke det nasjonale nivået har. Og at funnene i studien styrker argumenter for at det må settes av tilstrekkelig med ressurser for å organisere arbeidet på de regionale (vannregionnivået) og subregionale arenaene (vannområdenivå).** I Norsk institutt for naturforskning rapport «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» konkluderes det blant annet med at det dersom Norge skal videreutvikle vannforvaltningspraksis med aktiv regional deltakelse, vil det være helt avgjørende hva som skjer i enkelte vannområder og hvordan sektorer og nivåer i fellesskap utformer lokalt tilpassede løsninger. I rapporten «Kommunesektorens kostnader med vannforskriften» som Menon Economics har laget på oppdrag fra KS konkluderes det med at det samlede tilskuddet som gis til vannforvaltning på regionalt og lokalt nivå bør justeres opp hvis man skal nærme seg dekning av de faktiske kostnadene kommunesektoren har på dette området. **Og at det er det viktig å sikre forutsigbare tilskudd som gjør det mulig å ansette koordinatorene, særlig på lokalt nivå, for lenger enn ett budsjettår av gangen, slik at god vannforvaltning i tråd med vannforskriftens krav sikres fremover.** Vannregion Glomma ble i 2016 fagfelleevaluert av en finsk og svensk vannregion. Her pekes den sterke «bottom-up» tilnærmingen som en viktig styrke i planprosessen. Mere om fagfelleevalueringen finnes i «Peer review report» av vannregion Glomma – internasjonal kollegavurdering.

For mere detaljert informasjon se:

- Riksrevisjonens undersøkelse av Klima- og miljødepartementets arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene:
<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Vann.aspx>
- Helhetlig planlegging i vannregion Glomma -. Erfaringer fra planprosessen 2010 – 2016 og innspill til neste planperiode. NIVA/NIBR Rapport L .nr. 7197-2017

- Kommunesektorens kostnader med vannforskriften. Menon Economics, 2017
- 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. NINA rapport 1351
- Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUS vanndirektiv. NIBR-rapport 2016-22
- Peer review Report– internasjonal kollegavurdering av vannregion Glomma: http://www.vannportalen.no/globalassets/vannregioner/glomma/glomma---dokumenter/b4---peer-review-report-glomma_final.pdf

Foreslåtte lovendringer

Flere av de foreslåtte lovendringene er gjort for å bringe vannforskriften mer i samsvar med EUs vanndirektiv. Forslag til endringer listes opp i vedlegg 1 i høringsnotatet. Forslag til endring av § 3 bokstav r og § 22 nevnes spesielt siden disse endringsforslagene har betydning for arbeidet i vannområdene.

§ 3 bokstav r foreslås endret fra

«Vannområde: avgrenset del av en vannregion som består av et enkelt, deler av eller flere nedbørfelt med tilhørende grunnvann og eventuelt kystvann» til «Vannområde, en valgfri avgrenset del av en vannregion som kan bestå av ett enkelt, deler av eller flere nedbørsfelt med tilhørende grunnvann og eventuelt kystvann jf. § 22»

§ 22 foreslås endret fra

«Vannregionmyndigheten skal innenfor den enkelte vannregion opprette et vannregionutvalg under ledelse av vannregionmyndigheten. Vannregionutvalget skal være sammensatt av representanter for vannregionmyndigheten og øvrige fylkeskommuner, fylkesmannsembeter, samt andre berørte sektormyndigheter og kommuner. Representanter for berørte rettighetshavere og private og allmenne brukerinteresser skal være nært knyttet til vannregionutvalget gjennom en referansegruppe.

Sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner har innenfor sine ansvarsområder ansvar for å utrede forslag til tiltak, samt å utrede premissene for fastsettelse av miljømål.»
til

«I forbindelse med utarbeidelsen av utkast til fremdriftsplan og arbeidsprogram skal regional vannkoordinator legge til rette for en hensiktsmessig organisering og prosess for det regionale arbeidet. Organiseringen skal sikre deltakelse fra relevante sektormyndigheter, og tilgang til informasjon og mulighet til deltakelse fra alle berørte parter og interesserte, særlig ved oppdateringen av forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer.

Det bør i særlig grad legges vekt på å sikre deltakelse fra de myndigheter og interessegrupper som ikke er representert på direktoratsnivå.

Der det er hensiktsmessig kan regional vannkoordinator innenfor den enkelte vannregion opprette et vannregionutvalg og dele hele eller deler av vannregionen i vannområder.»

Vår vurdering

Forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven er foreslått med bakgrunn i erfaringen departementene har fra arbeidet med gjeldende planer. Departementene foreslår at staten bør ha ansvaret for vannforvaltningsarbeidet siden det ses på som overordnet og dermed bør baseres på

sentrale beslutninger. Det ønskes en forenkling av prosess ved utarbeidelse av kommende vannforvaltningsplaner. Resultatet fra disse grepene forventes å være en reduksjon i økonomiske og administrative konsekvenser.

Erfaringen fra arbeidet med gjeldende planer

Det beskrives at forslag til endring i vannforskriften og naturmangfoldloven er foreslått med bakgrunn i departementenes erfaring med arbeid med gjeldende planer. Det er gjort mange vurderinger og studier av vannforvaltningsarbeidet. Det pekes i mange av evalueringene på at nøkkelen til god vannforvaltning er lokal forankring. Disse evalueringene er ikke lagt til grunn eller drøftet i høringsforslaget, og gjør høringsnotatet mangelfullt.

Vannområdene har vært den administrative organiseringen hvor det er lagt til rette for medvirkning fra lokalt nivå. Det er på lokalt nivå kunnskapen om vannet finnes, og man kan sette fokus på de lokale utfordringene. I vannområdene er det etablert samarbeidsfora innenfor ulike sektorer hvor det har vært jobbet med kunnskapsgrunnlaget, forslag til tiltak og for tiden med gjennomføring for å nå de vedtatte miljømålene. Vannområdene er også fora for samordning og bistand i vannforvaltningsarbeidet, spesielt for kommunene, men også for andre sektorer og samarbeid mellom ulike sektorer. Arbeidet i ulike samarbeidsfora skaper bevisstgjøring, kunnskapsbygging og samordning i forhold til vannforvaltning etter vannforskriften. «Bottom up» arbeidet er krevende, men har vært en suksess for arbeidet i vannregion Glomma. Det må også nevnes at i kommuner med få innbyggere og store arealer er ressursene til nye oppgaver begrenset. Vannområdeorganiseringen vil da dekke disse oppgavene i samarbeid med kommunen. Store vannområder som Glomma og Grensevassdragene bør vurderes ytterligere inndelt for å få til enda bedre prosesser og lokal forankring i framtidig jobbing på lokalt nivå.

Uavhengig av om det er fylkeskommunen som fungerende vannregionmyndighet eller Miljødirektoratet og Fylkesmannen som regional vannkoordinator som styrer prosessen pekes det på viktigheten av arbeidet i vannområdene og at etablerte samarbeidsfora opprettholdes. For å sikre dette ønsker vannområde Glomma og Grensevassdragene at §3 bokstav r og § 22 opprettholdes slik de står skrevet i vannforskriften i dag. En endring vil kunne svekke vannområdenes betydning.

Forenkling av prosess

Proessen fram mot de første landsdekkende vannforvaltningsplanene har vært omfattende, og dette er det største felles løftet som er gjort for vannet vårt. Vi sitter nå med bedre oversikt og mer informasjon om vannet enn noen gang, men fremdeles er det stort behov for å forbedre kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for vannforvaltningsplanene. Kun 20 vannområder og delvannområder var med i pilotfasen, de resterende områdene har kun deltatt i en planrunde. Det store etterslepet i kunnskapsgrunnlaget som er lagt til grunn for gjeldende planer viser et stort behov for ytterligere ressurser til overvåkning. Det er også et stort behov for en grundig gjennomgang av de karakteriseringsdataene (påvirkningene) som er lagt inn på den enkelte vannforekomst, hvor man igjen gjennomgår registrert informasjon for å få på plass åpenbare mangler, kalibrert registrerte påvirkninger mellom fylkene osv. Med mere statlig styring og statlig utarbeidede planer blir dette arbeidet svekket og prosessen mere toppstyrt og vanskeligere å forankre lokalt.

Departementet ser ikke ut til å ha lagt opp til en grundig gjennomgang i forslaget til en forenklet revidering av gjeldende planer for kommende planperioder. Dette er et ressurskrevende arbeid, men vil gi et bedre og mer nøyaktig kunnskapsgrunnlag. En forenklet revisjon hvor det ikke legges opp til

en god nok forbedring og oppdatering av kunnskapsgrunnlaget vil svekke en god forankring og den kunnskapsbaserte forvaltningen.

Reduksjon i økonomiske og administrative konsekvenser

Dagens vannforvaltningsarbeid er ressurskrevende både i form av økonomiske kostander og administrativ tidsbruk. Foreslått endring innebærer at rulleringen av planene og prosessene i forbindelse med dette skal forenkles for å redusere økonomiske og administrative konsekvenser ved arbeidet.

De regionale vannforvaltningsplanene har kun vært gjeldende i ett år, og arbeidet i mange vannområder er ennå i en tidlig fase. Et grundig arbeid i planfasen og gjennomføringen fører til økt bevisstgjøring om vannforvaltningsarbeidet og ansvarliggjøring av den enkelte sektor. Det er uheldig å endre planprosesser som er forutsigbare og godt forankret i plan- og bygningslovens sektorovergripende plansystem. Endrede rutiner for oppfølging av arbeidet midt i virkningsperioden for planen vil føre liten kontinuitet og forutsigbarhet i arbeidet. Ved en eventuell endring er det viktig for vannområdene at fylkesmannen har et handlingsrom som gjør det mulig å gjennomføre regional og lokal forankring av vannforvaltningsarbeidet. Statlig styring vil kunne gi planer som er vanskeligere å forankre og gjennomføre lokalt. Dette vil igjen føre til lavere måloppnåelse.

Det er viktig at det sikres tilstrekkelig og forutsigbare ressurser til å drive det lokale arbeidet på vannområdenivå på en god måte.

Konklusjon

Vannområdeutvalgene for vannområde Glomma og Grensevassdragene anbefaler følgende:

1. Evalueringene utført av Riksrevisjonen, Menon economics, NIBR, NIVA og NINA bør tas med inn departementenes evaluering av vannforvaltningsarbeidet.
2. Vannområdene er den administrative organiseringen hvor det er lagt til rette for medvirkning fra lokalt nivå, det er viktig at disse opprettholdes for å sikre lokal medvirkning og god forankring av videre arbeid etter vannforskriften.
3. For å sikre fortsatt arbeid i vannområdene bør §3 bokstav r og §22 opprettholdes slik de står skrevet i vannforskriften i dag.
4. Det store etterslepet i kunnskapsgrunnlaget som legger til rette for en god kunnskapsbasert forvaltning viser et stort behov for ressurser til overvåkning og grundig prosess.
5. Det er uheldig å endre planprosesser som er forutsigbare og godt forankret i plan- og bygningslovens sektorovergripende plansystem.
6. Endrede rutiner for oppfølging av arbeidet midt i virkningsperioden for planen vil føre liten kontinuitet og forutsigbarhet i arbeidet
7. Ved en eventuell endring er det viktig at fylkesmannen har et handlingsrom som gjør det mulig å gjennomføre regional og lokal forankring av vannforvaltningsarbeidet.
8. Det er viktig at det sikres tilstrekkelig og forutsigbare ressurser til å drive det arbeidet på vannområdenivå på en god måte.

Med vennlig hilsen

Representanter for medlemskommunene i vannområdeutvalgene for vannområde Glomma og Grensevassdragene