



prArkivsak-dok. 17/08455-2
Saksbehandler Kristin Uleberg

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedutvalg for samferdsel, areal og miljø	22.11.2017	
Fylkesutvalget	28.11.2017	
Fylkestinget	12.12.2017	

HØRING AV ENDRINGER I VANNFORSKRIFTEN OG NATURMANGFOLDLOVEN

Fylkesrådmannens forslag til vedtak

1. Vest-Agder fylkeskommune støtter ikke endringene, som er foreslått i vannforskriften, om at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal behandles som regionale planer etter plan- og bygningsloven og at fylkeskommunene ikke lenger skal ha en formell rolle i vannforvaltningsarbeidet.

Dette med følgende begrunnelse:

- a) Regional plan etter plan- og bygningsloven er et godt verktøy for å fremme sektorovergripende og helhetlig vannforvaltning for å nå målene om godt vannmiljø.
 - b) Dagens organisering av vannforvaltningen bør fortsette for å sikre en god politisk forankring i kommunene, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle parter
 - c) Det regionale forvaltningsnivået som fylkeskommunene representerer, bør fremdeles ha plan- og prosessansvaret for de regionale vannforvaltningsplanene med tiltaksprogram, fordi fylkeskommunene har en rolle som regional samordner og samfunnsutvikler.
 - d) Omfattende endringer i vannforskriften må gjøres på grunnlag av evaluering prosess og gjennomføring av vannforvaltningsplan sett under ett.
 - e) Eventuelle endringer i ansvaret for vannforvaltningen bør avvende det statlige ekspertutvalget sine konklusjoner når det gjelder å overføre flere oppgaver fra stat til nytt folkevalgt nivå, jf. regionreformen.
2. Dersom vannforskriften endres som foreslått mener Vest-Agder fylkeskommune at:

- a) det må fastsettes hvilken virkning de vedtatte regionale vannforvaltningsplanene skal ha når en ny forskrift settes i verk, og det må utarbeides overgangsbestemmelser.
 - b) ettersom Vest-Agder fylkeskommune har påtatt seg langsiktige økonomiske forpliktelser i forbindelse med oppfølging av arbeidet i vannområdene, må disse kompenseres.
 - c) vannforskriften må endres slik at organiseringen med vannområder skal videreføres. Fylkesmennene må gis ansvar for å koordinere organisering med vannområdekoordinatorer.
 - d) arbeidet i vannområdene har generert kunnskap og kompetanse og det er etablert velfungerende samarbeidsformer som er viktige å videreføre. Det må sikres forutsigbar finansiering av vannområdenes drift slik at dette beholdes og videreføres.
3. Vannregionmyndigheten for vannregion Agder (Vest-Agder fylkeskommune) stiller arbeidet med rullering av Regional plan for vannforvaltning i bero inntil organiseringen av vannforvaltningsarbeidet er avklart.

Vedlegg

- 1. Forventninger til fylkeskommunen i 2018 innenfor helhetlig vannforvaltning, friluftsliv og forvaltning av høstbare arter av vilt og innlandsfisk, fra KLD, datert 1/6 2017
- 2. Høringsnotat Forslag til endringer i naturmangfoldloven og vannforskriften, datert 5/10 2017.

Sammendrag

Klima- og miljødepartementet (KLD) og Olje- og energidepartementet (OED) har sendt på høring forslag til endringer av vannforskriften og naturmangfoldloven. Forslaget innebærer at fylkeskommunene ikke lenger skal ha en formell rolle i vannforskriftsarbeidet. Arbeidet skal nå utføres av Miljødirektoratet, og fylkesmennene skal koordinere det forberedende regionale arbeidet. Begrunnelsen for endringene er:

- mer effektive prosesser
- mer kostnadseffektivitet
- bedre samsvar med vanndirektivet.

Saksopplysninger

Bakgrunn

EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet), kom i år 2000. Norge besluttet å slutte seg til vanndirektivet, og vedtok derfor Forskrift om rammer for vannforvaltning (vannforskriften) som trådte i kraft i 2007. Formålet med vannforskriften er *"å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en bærekraftig bruk av vannforekomstene"*. Forskriften skal også sikre at det utarbeides regionale vannforvaltningsplaner med sikte på oppnå miljømålene. Vannforvaltningsplanene utarbeides som regionale planer etter plan- og bygningsloven og vannforskriften. Arbeidet følger ikke kommune- og fylkesgrenser, men nedbørsfelt. Videre skal man jobbe helhetlig på tvers av sektoransvar og geografiske grenser i et langsiktig perspektiv for å oppnå godt vann.

En fylkeskommune i hver vannregion er satt til å være "vannregionmyndighet", det vil si at man blant annet har plan- og prosessansvaret for utarbeidelse av regional plan for vannforvaltning etter vannforskriften og plan- og bygningsloven (pbl).

Vannregionmyndigheten har også ansvar for koordinering av arbeidet i vannområdene. Vest-Agder fylkeskommune har siden 2010 vært vannregionmyndighet for vannregion Agder, som består av Vest-Agder, Aust-Agder, en del av Telemark og litt av Rogaland.

Det er i henhold til vannforskriften utarbeidet Regional plan for vannforvaltning for vannregion Agder 2016–2021. Planen ble slutført og vedtatt innen fristen 1. juli 2015, og endelig godkjent av Klima- og miljødepartementet (KLD) i juli 2016 med endringer innenfor vannkraft.

Endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Det har i flere sammenhenger, blant annet på Nasjonal vannkonferanse 2016, vært sagt at departementene ville vurdere endringer i organiseringen av vannforvaltningen. Vannregionmyndighetene i hele landet har forsøkt å få en dialog med departementene om dette, uten at det har lyktes. 1. juni 2017 fikk fylkeskommunene det årlige: *"Forventninger til fylkeskommunen i 2018 innenfor helhetlig vannforvaltning, friluftsliv og forvaltning av høstbare arter av vilt og innlandsfisk"* (vedlegg 2) som bl.a. sier at forventningen til vannregionmyndighetene er at det fortsatt skal jobbes med helhetlig vannforvaltning, og at det skal forberedes ny planfase for perioden 2021–2027. Det ble derfor fra fylkeskommunens side lagt til

grunn at det ikke ville bli foretatt større endringer hva gjelder ansvarsforholdene innen vannforvaltningen.

5. oktober 2017 kom imidlertid *"Høringsnotat: Forslag til endringer i naturmangfoldloven og vannforskriften"* (vedlegg 1). I høringsnotatet sies det at på bakgrunn av erfaringene fra arbeidet med gjeldende forvaltningsplaner, og fordi disse i fremtiden kun skal revurderes og oppdateres, foreslår Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet (OED) endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven.

Endringen består i hovedsak i at:

- vannforvaltningsplanene ikke skal være planer etter plan- og bygningsloven, men hjemles i naturmangfoldloven
- fylkeskommunene ikke lenger skal ha noen formell rolle
- fylkesmennene skal koordinere det forberedende regionale arbeidet og Miljødirektoratet skal i samråd med andre direktorater sørge for høring og utarbeidelse av de regionale oppdaterte vannforvaltningsplanene

Det er i hovedsak tre grunner som er oppgitt som begrunnelse av endringene;

- mer effektive prosesser
- mer kostnadseffektivitet
- bedre samsvar med vanndirektivet

Videre sier høringsnotatet at etter en endring av plan- og bygningsloven i 2016 er det ikke andre regionale planer enn vannforvaltningsplanene som fortsatt skal godkjennes sentralt. Departementene mener at dette underbygger at vannforvaltningsplanene krever større grad av nasjonale helhetsgrep enn andre regionale planer. Departementene viser også til at forsyningssikkerhet for elektrisk kraft er et nasjonalt ansvar. Videre at vannforvaltningsplanene utgjør Norges oppfølging av et EU-direktiv og at dette er et nasjonalt ansvar.

I forhold til nye statlige vannforvaltningsplaner sier høringsnotatet at rettsvirkningen av endelig godkjent plan følger av gjeldende vannforskrift § 29: *"Godkjente forvaltningsplaner skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen, jf. plan- og bygningslovens § 8–2."* Departementene foreslår at denne bestemmelsen videreføres, men uten henvisningen til plan- og bygningsloven § 8–2 som en følge av forslaget om at plan- og bygningsloven ikke lenger skal være en av hjemmelslovene for vannforskriften, men naturmangfoldlovens § 26 a.

Endingene i naturmangfoldloven består kun i en ny § 26a, som hjemler vannforvaltningsplanene.

Evalueringer

Det er gjort en rekke evalueringer og undersøkelser for prosessene som ble gjennomført frem mot vannforvaltningsplanene for perioden 2016–2021. Rapportene finnes på www.vannportalen.no

- 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 vanndirektiv».
- 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».
- Menon Economics har på oppdrag fra KS undersøkt kommunesektorens kostnader med vannforskriften.

Rapportene er ikke helt sammenfallende på alle punkter og det er ulikheter mellom de enkelte vannregionene. Noen forhold går imidlertid igjen i flere av rapportene:

- Kunnskapsgrunnlaget for utarbeidelse av de regionale planene har dels vært mangelfullt.
- KLD har ikke lagt godt nok til rette for det regionale planarbeidet.
- Det regionale vannforvaltningsarbeidet har vært vanskeliggjort av ulike og til del motstridende nasjonale sektormål. Eksempelvis pekes på at økte produksjonsmål innen landbruket ikke uten videre er forenlig med vannforskriftens miljømål.
- Det regionale vannforvaltningsarbeidet har bidratt til økt lokal og regional forankring og bevisstgjøring. Forankringen lokalt i den enkelte kommunen har likevel ikke alltid vært like god.
- Arbeidet i enkelte store vannregioner har vært komplisert fordi vannregionen består av flere fylkeskommuner og at enkelte kommuner har vært omfattet av ulike vannregioner.

Vurderinger

Økonomisk og ressursmessig effektivitet

Fylkesrådmannen er enig i at prosessene må blir mer effektive. Vannforskriftens store utfordring er at den er så komplisert at den er vanskelig å formidle. Når man fjerner vannforvaltningen fra plan- og bygningsloven kan det til en viss grad være effektiviserende, fordi demokratiske prosesser tar tid.

Det skal likevel bemerkes at de lokal- og regionalpolitiske prosessene neppe har vært de største tidstyvene i arbeidet. Det at nasjonal veiledning og føringer har kommet seint, har nok også i stor grad bidratt til forsinkelser. I tillegg har ordningen med seks måneders høringer (følger av EUs vanndirektiv) også bidratt til at planarbeidet har tatt lang tid. Sistnevnte er ikke forslått endret. I vannregion Agder ble disse seks månedene fordelt på to høringer. Dette effektiviserte prosessen og bidro til at planen ble ferdigstilt innenfor tidsfristen.

Organiseringen av arbeidet med vannforvaltningsplanen har vært et nybrottsarbeid, fordi planen følger ikke etablerte geografiske grenser, men følger nedbørsfelt for vann. I tillegg legges det opp til et omfattende arbeid på tvers av sektoransvar, som betyr et stort samordningsarbeid. Blant annet har det vært et krav at man skal ha et

eget *vannregionutvalg*. I vannregion Agder har dette bestått av sektormyndigheter, politiske representanter for kommuner og fylkeskommuner. Det har tatt tid å utarbeide en god arbeidsform, men dette har etter fylkesrådmannens mening til gjengjeld ført til en bedre gjensidig forståelse mellom fag og politikk.

I forhold til økonomi sies det i høringsnotatet at: *"Bevilgningen over Klima- og miljødepartementets budsjett over de siste ti årene til statlige vannmiljøtiltak utgjør over 740 millioner kroner, og en del av dette har gått til å finansiere forvaltningsaktiviteter på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå."* Hoveddelen av dette er statlige vannmiljøtiltak. Ca 43,4 millioner av dette er gått til vannforvaltningsarbeid i fylkeskommuner og kommuner, altså kun ca. seks prosent. Fylkesrådmannen er i tvil om endringen i ansvaret innen vannforvaltningen reelt sett vil gi en nevneverdig økonomiske besparelse.

Regional plan i forhold til nasjonale interesser

Departementene sier at en av grunnene til endringen er at vannforvaltningen berører tunge nasjonale interesser og at vannforvaltningen følgelig bør løftes til statlig nivå. Dette er etter fylkesrådmannen mening et argument som taler for den foreslåtte endringen. Manglende koordinering av statlige interesser har vært en fundamental utfordring i arbeidet med vannforvaltningsarbeidet. Dette ble tydelig illustrert i forbindelse med endelig godkjenning av vannregion Agders vannforvaltningsplan (og de øvrige regionale vannforvaltningsplanene) der tiltak som berørte kraftforsyningen ble endret i forbindelse med godkjenningen.

Regionale planer etter plan- og bygningsloven

De vedtatte vannforvaltningsplanene er utarbeidet som regionale planer etter plan- og bygningsloven. Fylkesrådmannen mener at forslaget om å koble vannforvaltningsarbeidet fra plan- og bygningsloven er uheldig.

Plan- og bygningsloven er et felles redskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn. Det sikrer gode og helhetlige avveininger og prioriteringer om samfunnets samlede behov. Planprosessene er demokratiske, og sikrer at alle berørte parter deltar aktivt både i planfase og planoppfølging.

Departementene viser til at utarbeidelsen av vannforvaltningsplanene etter plan- og bygningsloven var omfattende, omstendelig og ressurskrevende. Fylkesrådmannen vil påpeke at det tok tid å bygge opp en god organisering og samarbeidsprosesser som skal inkludere alle involverte. Ettersom dette nå er på plass, vil neste planprosess antakeligvis bli betydelig mindre ressurskrevende og mer effektiv.

Dersom arbeidet etter *vannforskriften* nå omorganiseres, vil dette kunne føre til at arbeidet må gås opp på nytt i neste planperiode. Nye strukturer og prosesser må innarbeides, noe som kan føre til forsinkelser og mindre effektivitet. Endringene kan også føre til usikkerhet som gjør at en mister kompetanse og kontinuitet i arbeidet med vannforskriften.

Regionreformen

Generelt innebærer fjerning av oppgaver fra fylkeskommunen en svekkelse av regionene. Dette står i klar motstrid til *Meld. St. 22 (2015–2016)* der intensjonen er å styrke regionenes samfunnsutviklerolle. Stortinget forutsetter at regionreformen skal gi regionene et større ansvar for samfunnsutviklingen og at fylkesmannens ansvar knyttes til tilsyn, kontroll og beredskap.

Forslag til endringer i vannforskriften står også i kontrast til forventningsbrevet fra KLD til fylkeskommunene for 2018, datert 1.6.2017. Det skrives bl.a. følgende:

"Fylkeskommunene 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. Fylkeskommunen bør se disse oppgavene i sammenheng med blant annet arbeid med folkehelse, idrett, reiseliv, vannkraft, akvakultur, landbruk og kulturminnevern."

Fylkesrådmannen er enig i innholdet i forventningsbrevet fra KLD.

Fylkesrådmannen ser det også som uheldig at forslaget til endringer i vannforskriften legges frem før det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget får gjort sine vurderinger av nye oppgaver til regionene. Ekspertutvalgets anbefaling ventes å foreligge i februar 2018.

Juridisk virkning av regional plan for vannforvaltning for vannregion Agder 2016-2021 (vannforvaltningsplanen)

Fylkestingene i vannregion Agder har vedtatt vannforvaltningsplanen for perioden 2016–2021. I forhold forslag til endringer i vannforskriften kan man anta at planen skal virke frem til den blir avløst av en statlig vannforvaltningsplan i 2021. Samtidig virker det lite hensiktsmessig at fylkeskommunene skal ha en plan hvor de ikke har noen formell rolle. Det må derfor avklares hvilken virkning den regionale vannforvaltningsplanen har når ny forskrift settes i verk. Det må eventuelt utarbeides overgangsbestemmelser.

I høringsnotatet sies det at de regionale vannforvaltningsplanene skal revurderes. Fylkesrådmannen mener at dette er en feil formulering og må endres. Regionale vannforvaltningsplaner er fylkeskommunale planer. Grunnlaget kan brukes til å utarbeide nye statlige vannforvaltningsplaner etter et annet lovverk, men de regionale planene må da oppheves.

Økonomiske konsekvenser

Vest-Agder fylkeskommune mottar årlig statlige midler til vannforvaltningsarbeidet. I høringsnotatet heter det følgende:

"For å sette de fylkesmennene som utpekes som regionale vannkoordinatorer 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 de fylkesmannsembetene som får økt ansvar som regional vannkoordinator."

Vest-Agder fylkeskommunen mottok i 2017 i alt kr 2 100 000 til vannforvaltningen. Kr 500 000 brukes til gjennomføring av det regionale arbeidet, det vil si konferanser, møter med vannregionutvalget og liknende. Kr 1 600 000 brukes til tiltak og koordinatorene i vannområdene.

For å løse arbeidet i vannområdene har Vest-Agder fylkeskommune ansatt to vannområdekoordinatorene. En i fast stilling og en midlertidig stilling (den midlertidige stillingen løper frem til 30.06.2019). Stillingene er finansiert av statlige midler. Dersom de statlige midlene faller bort vil dette følgelig kunne få økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen.

Ut over statlige midler er det i plan- og miljøseksjonens budsjett for 2018 foreslått avsatt kr 100 000 til vannforvaltning. Dersom foreslått endring vedtas, legges til grunn at denne budsjettposten ikke vil bli videreført.

Konklusjon

Vannforvaltningsarbeidet er omfattende og komplekst og fylkesrådmannen har stor forståelse for at departementene ønsker å forenkle arbeidet. Samtidig er det vanskelig å se at endringene som er foreslått vil føre til vesentlig effektivisering. Hvis endringene i tillegg fører til dårligere forankring lokalt, slik at vannforvaltningsplanene i mindre grad følges opp, kan det ha uheldige virkninger for vannmiljøet lokalt. De regionale vannforvaltningsplanene har kun virket i snaut 1,5 år, og gjennomføringen er så vidt kommet i gang. Fylkesrådmannen mener at hensynet til formålet med vannforskriften, altså godt vann, må være hovedfokuset i dette arbeidet. Fylkesrådmannen mener at det er for tidlig å gjøre endringer i vannforskriften, og at endringer i vannforskriften bør gjøres på grunnlag av evaluering av prosessarbeidet og gjennomføring av vannforvaltningsplanene sett under ett.

Kristiansand, 31. oktober 2017

Tine Sundtoft
fylkesrådmann

Kenneth Andresen
regionalsjef



Saksprotokoll

Høring av endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Arkivsak-dok. 17/08455
Saksbehandler Kristin Uleberg

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Hovedutvalg for samferdsel, areal og miljø	22.11.2017	81/17
2 Fylkesutvalget	28.11.2017	129/17
3 Fylkestinget	12.12.2017	81/17

Fylkestinget har behandlet saken i møte 12.12.2017 sak 81/17

Votering

Fylkesutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt.

Fylkestingets vedtak

1. Vest-Agder fylkeskommune støtter ikke endringene, som er foreslått i vannforskriften, om at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal behandles som regionale planer etter plan- og bygningsloven og at fylkeskommunene ikke lenger skal ha en formell rolle i vannforvaltningsarbeidet.

Dette med følgende begrunnelse:

- a) Regional plan etter plan- og bygningsloven er et godt verktøy for å fremme sektorovergripende og helhetlig vannforvaltning for å nå målene om godt vannmiljø.
- b) Dagens organisering av vannforvaltningen bør fortsette for å sikre en god politisk forankring i kommunene, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle parter
- c) Det regionale forvaltningsnivået som fylkeskommunene representerer, bør fremdeles ha plan- og prosessansvaret for de regionale vannforvaltningsplanene med tiltaksprogram, fordi fylkeskommunene har en rolle som regional samordner og samfunnsutvikler.
- d) Omfattende endringer i vannforskriften må gjøres på grunnlag av evaluering prosess og gjennomføring av vannforvaltningsplan sett under ett.
- e) Eventuelle endringer i ansvaret for vannforvaltningen bør avvente det statlige ekspertutvalget sine konklusjoner når det gjelder å overføre flere oppgaver fra stat til nytt folkevalgt nivå, jf. regionreformen.

2. Dersom vannforskriften endres som foreslått mener Vest-Agder fylkeskommune at:
 - a) det må fastsettes hvilken virkning de vedtatte regionale vannforvaltningsplanene skal ha når en ny forskrift settes i verk, og det må utarbeides overgangsbestemmelser.
 - b) ettersom Vest-Agder fylkeskommune har påtatt seg langsiktige økonomiske forpliktelser i forbindelse med oppfølging av arbeidet i vannområdene, må disse kompenseres.
 - c) vannforskriften må endres slik at organiseringen med vannområder skal videreføres. Fylkesmennene må gis ansvar for å koordinere organisering med vannområdekoordinatorer.
 - d) arbeidet i vannområdene har generert kunnskap og kompetanse og det er etablert velfungerende samarbeidsformer som er viktige å videreføre. Det må sikres forutsigbar finansiering av vannområdenes drift slik at dette beholdes og videreføres.
3. Vannregionmyndigheten for vannregion Agder (Vest-Agder fylkeskommune) stiller arbeidet med rullering av Regional plan for vannforvaltning i bero inntil organiseringen av vannforvaltningsarbeidet er avklart.