

# OVERSETTELSE AV BREV AV 31.7.2013 TIL ESA

## Norske myndigheters merknader til EFTAs overvåkingsorgans (ESAs) foreløpige vurdering av mulig sak mot Norge knyttet til artikkel 4 og 11 i vanndirektivet

Miljøverndepartementet viser til ESAs brev 22. februar 2012 og 13. mai 2013 vedrørende Norges gjennomføring av vanndirektivet for sterkt modifiserte vannforekomster og takker ESA for muligheten til å bidra med ytterligere merknader. I brev av 31. mai 2012 redegjorde departementet for hvilke virkemidler som er tilgjengelig for å oppfylle vanndirektivets forpliktelser i vannkraftsektoren. I dette brevet redegjøres det for hvordan Norge oppfyller direktivets artikkel 4 og 11. Samtidig gis det en presisering av hvordan de ulike prosesser, vurderinger og juridiske virkemidler virker sammen for å oppfylle direktivet.

Den norske regjeringen mener at Norge oppfyller vanndirektivets krav. Vi ønsker derfor å bruke denne muligheten til å redegjøre for de prosedyrene som vil bli fulgt i tilknytning til de punktene som ESA tar opp i sitt brev:

- 1. Norge gjennomfører de prosesser direktivet krever (analyser, miljømål og tiltaksprogram) for alle vannforekomster.**
- 2. Norge vil gjøre de kost-nytte-vurderinger som direktivet krever basert på oppdatert kunnskapsgrunnlag knyttet til individuelt tilpassede miljømål og tiltaksprogram for alle sterkt modifiserte vannforekomster.**
- 3. Norske myndigheter har ansvar for å følge opp tiltaksprogrammene gjennom nødvendige avbøtende tiltak. Norge har de virkemidler som må til innen vannkraftsektoren for å gjøre dette..**
- 4. Norges intensjon er å følge de tidsfrister som følger av direktivet.**

### **Ad 1): Norge gjennomfører de prosesser direktivet krever for alle vannforekomster**

Vanndirektivet er korrekt gjennomført gjennom vannforskriften. Vannforskriften er stort sett en gjengivelse av vanndirektivet. Vannforskriften angir hvordan de ulike prosessene i vannforvaltningsplanene skal utføres. ESA har ikke hatt innvendinger til organiseringen av planprosessen slik den er nedfelt i vannforskriften.

Første ordinære vannforvaltningsplaner for Norge vil bli godkjent i 2015 og gjelde for perioden 2016-2021. Selv om denne tidsskalaen ikke er obligatorisk for Norge ut fra EØS-avtalen, følges medlemslandenes timeplan også fra norsk side for å oppnå gevinsten ved europeisk erfaringsutveksling.

Vannforvaltningsplanene er et helhetlig verktøy for forbedring og beskyttelse av alt vann i Norge. Karakterisering og kunnskapsinnhenting gjennomføres for alle vannforekomster etter artikkel 5. Dette har vært en pågående prosess fra 2005. Denne analysen vil bli rapportert til ESA innen 1. august 2013, og vil være tilgjengelig på Internett ([www.vannportalen.no](http://www.vannportalen.no)).

Det pågår også forberedende arbeid for å kunne fastsette miljømål etter artikkel 4 og tiltaksprogrammer etter artikkel 11 for alle vannforekomster. Dette skal inngå i forvaltningsplanen etter artikkel 13.

Hver av de 11 vannregionene i Norge er delt inn i vannområder. De detaljerte analysene knyttet til tiltaksprogrammene og de tilhørende miljømålene foregår på nedbørfeltnivå, innenfor de 110 vannområdene. Her deltar regionale og lokale myndigheter, kraftselskaper og interesseorganisasjoner fra miljøvernssiden. Dette sikrer en bred deltagelse og bidrag fra alle relevante aktører i prosessen sikrer også at den mest oppdaterte informasjonen brukes i analysene.

Alle vannforekomster vil inngå i vannforvaltningsplanene, også de som blir utnyttet for vannkraftproduksjon. Vannforvaltningsplanene lages i henhold til vanddirektivet, vannforskriften og i henhold til veiledere fra Common Implementation Strategy Group (CIS) og nasjonalt veiledermateriale. Norge er aktivt involvert i det felles europeiske implementeringsarbeidet, og legger dette til grunn for norsk oppfølging. Hver vannforekomst vil bli gjenstand for en grundig analyse, uavhengig av om den har vært gjenstand for en annen regional eller nasjonal analyse og uavhengig av påvirkningsfaktorer.

Vannforvaltningsplanene utformes av vannregionutvalget, sammensatt av representanter fra alle relevante myndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det er i tillegg opprettet regionale referansegrupper bestående av ulike bruker- og interessegrupper. Planen vedtas av fylkestingene, og godkjennes av Kongen i statsråd ved kongelig resolusjon.

Vannforskriften sier hvordan forvaltningsplanen skal følges. Vedtak om gjennomføring av tiltak som inngår i tiltaksprogrammet treffes av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning.

**Ad 2): Norge vil gjøre de kost-nytte-vurderinger som direktivet krever, på oppdatert kunnskapsgrunnlag, og gjennom individuelt tilpassede miljømål og tiltaksprogram for alle sterkt modifiserte vannforekomster.**

**Kgl. res. fra 2010 om godkjenning av forvaltningsplanene er begrenset til inneværende frivillige planperiode.**

Miljømål skal settes innenfor eksisterende konsesjonsvilkår. Dette gjelder miljømålene som ble satt i 2009 for den frivillige planperioden frem til 2015. For den første, ordinære planperioden fra 2015-2021 vil det fastsettes en ny resolusjon i 2015. Miljømålene for kommende periode skal fastsettes forut for sektorvedtak om å pålegge nye miljøtiltak. Miljømålene for de sterkt modifiserte vannforekomstene fastsettes uavhengig av eksisterende konsesjonsvilkår for vassdragsreguleringskonsesjoner.

**Alle tiltak skal vurderes som grunnlag for miljømål**

Miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster skal fastsettes individuelt, basert på en vurdering av hva som er "significant adverse effect". Dette er i tråd med veiledning fra den felles europeiske implementeringsstrategien (CIS). Nivået på miljømålet vil variere i tråd med potensialet for miljøforbedring og "significant adverse effect" sett hen til nytten av modifisering. Disse vurderingene skal gjøres som del av forvaltningsplanarbeidet. Miljømålene vil være basert på oppdatert kunnskap fra analysene etter artikkel 5 og 11 i direktivet.

### **Screeningen ekskluderer ingen vurderinger eller tekniske analyser**

Med et stort antall kommende revisjonssaker var det nødvendig for regjeringen å få en nasjonal oversikt i forkant av behandling av de enkelte revisjonssakene. Denne gjennomgangen blir gjennomført uavhengig av direktivet, og vil ikke erstatte noen deler av gjennomføringen av vanddirektivet i Norge. Screeningen er et administrativt hjelpemiddel for revisjonsarbeidet knyttet til de enkelte vassdragsreguleringskonsesjoner.

Screeningen er et faglig råd avgitt forut for ferdigstillelse av de regionale vannforvaltningsplanene (2015) så vel som et faglig innspill for den etterfølgende revisjonsbehandlingen der vannslipping blir vurdert mer grundig. Karakterisering, tiltaksanalyser og individuelt fastsatte miljømål skal gjennomføres uavhengig av om vannslipping er prioritert i screeningen. Vannslipping skal også kunne vurderes som tiltak i de regionale vannforvaltningsplanene, selv om vannforekomsten ikke er prioritert i screeningen.

Konsekvensene for forsyningssikkerhet, krav etter fornybardirektivet og nasjonalt viktige miljøverdier må sees på i et nasjonalt perspektiv. Norges kraftforsyning er helt og holdent basert på utnyttelse av vann. Screeningen er et faglig innspill til hvordan ”significant adverse effect” og nasjonalt viktige miljøverdier vurderes nasjonalt. Screeningen påvirker ikke kravet om individuell fastsetting av miljømål, som gjelder for alle vannforekomster.

### **Ad 3): Norske myndigheter er ansvarlig for oppfølgingen av tiltaksprogrammene gjennom avbøtende tiltak. Norge har tilstrekkelige juridiske virkemidler for å gjøre dette.**

#### **Norske myndigheter vil påse at forvaltningsplanene følges opp.**

Eksisterende lovverk vil bli brukt for gjennomføring av miljøtiltak i alle vannforekomster i Norge. Sektorlovverket for vannkraft ble gjennomgått i MDs brev til ESA av 31. mai 2012.

Oppfølging skjer gjennom vedtak av ulike sektormyndigheter, primært energi- og vassdragsmyndigheter og miljømyndigheter. Myndighetene har ansvar for at de ulike tiltakene i forvaltningsplanen blir iverksatt. Hovedregelen er at myndighetene pålegger, tiltakshaver gjennomfører og myndighetene fører tilsyn med gjennomføringen.

Sektorvedtak om å pålegge avbøtende tiltak eller ei avgjøres ut fra en kost-nyttevurdering. Sektorvedtakene er enkeltvedtak som kan påklages av både tiltakshaver og andre involverte parter. Vedtak om revisjon etter vassdragsreguleringsloven fattes på høyeste beslutningsnivå i forvaltningen ved kongelig resolusjon. Slike vedtak kan dermed ikke påklages, men fattes først etter en omfattende og grundig saksbehandling, og etter en bred høring av innstilling fra vassdragsforvaltningen. Det er en lav terskel for å åpne revisjon. Det er i tillegg adgang til å påklage et vedtak om ikke å åpne revisjon.

#### **Standardvilkår sikrer individuelt tilpassede avbøtende tiltak**

En rekke tiltak kan pålegges med hjemmel i konsesjonene hovedsakelig knyttet til standardvilkårene for naturforvaltning. Standardvilkårene er ingen ”specific measure” etter artikkel 11. Standardvilkårene inneholder derimot hjemler for myndighetene til å pålegge skreddersydde tiltak etter samme artikkel. Der det ikke er hjemmel i konsesjonene til nødvendige endringer, pålegges avbøtende tiltak ved bruk av andre rettslige virkemidler, slik dette er beskrevet i MDs brev av 31. mai 2012.

#### **Lovverket for å gjennomføre avbøtende tiltak innen vannkraftsektoren er tilstrekkelig**

Regelverket på dette området som for mange andre samfunnsområder i norsk lovgivning er knyttet til rettslige standarder, f. eks ”særlig tilfeller”, for å kunne fange opp i seg et endret samfunnssyn, eller nye folkerettslige forpliktelser. Dette sikres også gjennom prinsippet om å søke å tolke norsk lov slik at den samsvarer med EØS-retten.

Som nevnt i MDs brev av 31. mai 2012, vil kriteriene for å bruke vannressurslovens omgjøringsbestemmelse i § 28 være tilstede dersom det fastsettes miljømål som ikke kan oppfylles på annen måte. At noe er i strid med et miljømål, vil nettopp kunne være en slik ”*special circumstances*”. Det samme gjelder for reglene om eldre tiltak i vannressursloven § 66. Forarbeidene er med andre ord ikke til hinder for myndighetenes adgang til å anvende bestemmelsene dersom det er nødvendig for å nå miljømålene. Norske myndigheter har vurdert de gjeldende juridiske virkemidlene grundig og har konkludert med disse er dekkende for å imøtekomme direktivets forpliktelser.

Bruken av disse virkemidlene skal tilpasses kravene i vanndirektivet uavhengig av tidligere praksis.

### **Fragmentert, men dekkende lovverk for å gjennomføre vanndirektivet**

Regelverket om vannforvaltning er komplisert og oppbygd trinnvis over en lang rekke år. Regelverket er likevel ikke uklart for de myndigheter som forvalter det, og for aktørene innenfor vannsektoren. Det er også utarbeidet omfattende veiledningsmateriale og retningslinjer for brukerne.

Selv om virkemidlene innen vannkraftsektoren er spredt på flere lover og i tillatelser etter dette lovverket, er det tilgjengelige virkemiddelapparatet helhetlig og sammenhengende, og godt kjent for alle aktører innen vannsektoren. Forut for ikrafttreden av vannressursloven i 2000 ble alle virkemidler gjennomgått for å sikre at det fantes hjemler for å gjøre de endringer som en fremtidsrettet og bærekraftig ressursforvaltning krever. En nasjonal forvaltning sikrer at lovverket legger opp til likebehandling av like typer saker.

### **Syklus for revisjon er ikke til hinder for gjennomgang av tillatelser eller for miljøtiltak mellom revisjoner hvert sjette år**

Ved indikasjon på at miljømålet etter artikkel 4 sannsynligvis ikke kan nås, skal alle relevante tillatelser gjennomgås i tråd med artikkel 11 (5) hvert sjette år. Dette skal skje uavhengig av i hvilket lovverk tillatelsen er forankret. Revisjon etter vassdragsreguleringsloven kan gjennomføres hvert 30. år. Revisjon er ett av en rekke virkemidler som redegjort for i brev fra MD av 31. mai 2012. Disse andre virkemidlene kan nyttes i perioden mellom revisjoner, og sørger for at direktivet dermed uansett oppfylles.

### **Ad 4): Norge tar sikte på å overholde tidsfristene i vanndirektivet**

#### **Norge forholder seg til gjeldende tidsfrister**

Norges mål er å overholde de tidsfristene som gjelder i Direktivet. Det er likevel ikke mulig å forutsi behovet for å be om unntak i form av fristutsettelse før miljømål og tiltaksprogram fastsettes. Dersom unntak skal benyttes, vil begrunnelsen være i tråd med kravene i direktivet og ha vært gjenstand for en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

#### **Kapasiteten i forvaltningen er tilstrekkelig for å gjennomføre direktivet**

Som beskrevet i brevet til ESA av 31. mai 2012 er revisjonssakene omfattende og tidkrevende. De første sakene sto i en særstilling fordi myndighetene måtte avklare viktige prinsipielle spørsmål, for eksempel om kulturminner og om økonomisk kompensasjon.

Retningslinjer for revisjon (2012) og screeningen (2013) vil være til hjelp for å effektivisere behandlingen av revisjonssakene gjennom systematisering av kunnskapen og synliggjøring av de faglige prioriteringer.

### **Avsluttende merknader**

Direktivets artikkel 4 og 11 er knyttet opp mot vannforvaltningsplanene. Planene ferdigstilles og vedtas allerede i 2015 i tråd med fristene i den norske vannforskriften. De første pilotplanene som er levert er basert på frivillighet, bl.a. med sikte på å få tilbakemeldinger om Norge har forstått direktivet riktig. Slike tilbakemeldinger sammen med EU-kommisjonens landsgjennomgang, der Norge også er vurdert, gjør at Norge kan justere de kommende obligatoriske planene.

Dersom ESA fortsatt mener det er uklare punkter, foreslår Norge et snarlig møte for å kunne gå nærmere gjennom disse punktene. Som grunnlag for et slikt møte ville det være nyttig med en presisering av på hvilke punkter i artiklene 4 og 11 ESA mener er mangelfulle for å oppfylle direktivet i Norge.