

Saksbehandlar: Merete Farstad, Nærings- og kulturavdelinga  
Sak nr.: 17/7933-2

## **Høyring - Forslag til endringar i vassforskrifta og naturmangfaldlova**

### **Fylkesrådmannen rår hovudutval for næring og kultur til å gje slik tilråding:**

#### **Hovudutvalet rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:**

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune er sterkt uroa over at det vert lagd opp til statleg overstyring og «avpolitisering» av vassforvaltninga. Vassressursane er ein felles ressurs og forvaltninga av desse bør ikkje definerast som eit sektoransvar. Dagens organisering sikrar politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltaking frå alle partar. Dette er avgjerande for å nå måla til vassforskrifta.
2. Forskriftsendringa utfordrar intensjonen til Stortinget om at regionreforma skal styrke samfunnsutviklingsrolla til regionane. Det er uheldig at endringar i vassforvaltningsarbeidet vert føreslege før ekspertutvalet til regjeringa får gjort sine vurderingar av nye oppgåver til regionane.
3. Ei fråkopling av vassforvaltningsarbeidet frå plan- og bygningslova er uheldig. Plan- og bygningslova er ein godt eigna, felles reiskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige omsyn. Planprosessane er demokratiske, og sikrar at alle aktuelle partar deltek både i planlegging og oppfølging.
4. Det er uheldig at heimelen i plan- og bygningslova om at statlege etatar og kommunane har rett og plikt til å delta i planlegginga fell bort. Sjølv om det vert lagt opp til å vidareføre dette prinsippet i vassforskrifta kan vi ikkje sjå at kommunane er like forplikta til å delta som i dag. Det er ein risiko for at kommunar og regionale styresmaktar i større grad vil distansere seg frå aktiv deltaking. Fylkeskommunen er uroa over at mindre deltaking og eigarskap til vassforvaltningsplanane kan føre til at det vert vanskelegare å nå miljømåla i vassforskrifta.
5. Fylkeskommune kan ikkje sjå noko effektiviseringsvinst i høyringsforslaget. Det kan verke som målet er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Dette er uheldig i ein demokratisk kontekst.
6. Ein del av grunngevinga for å endre i vassforskrifta er at det i neste planperiode berre skal gjerast mindre endringar i eksisterande planar. Erfaring tilseier at det er eit relativt stort etterslep på både å hente inn kunnskap, overvake og forankre tiltak. Vi er uroa over at det no vert lagd opp til eit for lågt ambisjonsnivå.
7. Det vil svekke arbeidet at det ikkje lenger skal vere ein lovfesta samordningsarena regionalt (vassregionutval). Ved å fjerne denne arenaen er det ein risiko for at arbeidet vert meir sektorisert og fragmentert, medan målet er heilskapleg sektorovergripande planar.
8. Arbeidet i vassområda har generert kunnskap og kompetanse og etablert fungerande samarbeidsformer som er viktig å føre vidare. For å sikre fortsatt lokal forankring i må staten gå inn med auka og føreseieleg finansiering av drifta til vassområda. Det er brukt mykje tid og ressursar på å byggje opp kunnskap og kompetanse lokalt og det er vesentleg for det vidare arbeidet at denne kompetansen vert verande.

#### **Vedlegg:**

Høyringsnotat – Forslag til endringar i naturmangfaldslova og vassforskrifta

## SAKSFRAMSTILLING

### 1. Samandrag

Klima- og miljødepartementet (KLD) og Olje- og energidepartementet (OED) har [sendt forslag til endringar i vassforskrifta og naturmangfaldlova ut på høyring](#). Det er omfattande endringar på organisering som er føreslege. Fylkeskommunen vil ikkje lenger ha ansvaret for dei regionale vassforvaltningsplanane og heller ikkje ha nokon formell rolle. Arbeidet vil bli overteke av utpeika fylkesmenn og Miljødirektoratet. Departementa meiner at dette vil gi meir effektive prosesser og høgare effektivitet. Endringane som er føreslege i vassforskrifta vil og gi betre samsvar med vassdirektivet.

Forskriftsendringa kjem på høyring *før* ekspertutvalet til regjeringa får gjort sine vurderingar av nye oppgåver til regionane. Fylkesrådmannen kan ikkje sjå vinsten av effektivisering i høyringsforslaget. Det kan verke som om målet er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt.

Den føreslegne fråkoplinga frå plan- og bygningslova inneber at vassforvaltningsplanane går frå å vere ein regional til en statleg plan. Dette vil vere uheldig.

Ei sentralisering av arbeidet vil føre til dårlegare forankring lokalt og regionalt. Det kan igjen føre til at miljømåla etter vassforskrifta vert vanskelegare å nå. Den lovfesta samordningsarenaen (vassregionutval) vert tilrådd fjerna. Det ser ut til at det er lagt opp til eit for lågt ambisjonsnivå for revidering av planane.

### 2. Bakgrunn for saka

Klima- og miljødepartementet (KLD) og Olje- og energidepartementet (OED) har sendt forslag til endringar i vassforskrifta og naturmangfaldlova ut på høyring.

Det er omfattande endringar på organisering som er føreslege, m.a.:

- Naturmangfaldlova vil erstatte Plan- og bygningslova som ein av tre lovheimlar for vassforskrifta.
- Vassforvaltningsplanen skal ikkje vedtakast som ein regional plan etter plan- og bygningslova. Dette fører til at fylkeskommunane som i dag er vassregionstyresmakt ikkje lenger vil ha ei formell rolle i arbeidet.
- Utvalde fylkesmenn får ansvaret for å koordinere det førebunde regionale arbeidet i vassregionen, dei får status som *Regional vasskoordinator*
- Miljødirektoratet, i samråd med aktuelle direktorat, skal utarbeide og sørgje for høyring av oppdaterte vassforvaltningsplanar og sender over ei tilråding til Klima- og miljødepartementet.
- Om vassregionutval og vassområdeutval står det følgjande: «*Der det er hensiktsmessig kan regional vannkoordinator innanfor den enkelte vannregionen opprette et vannregionutvalg og dele hele eller deler av vannregionen inn i vannområder.*»
- Enkelte justeringar for å bringa vassforskrifta meir i samsvar med vassdirektivet.

Lov – og forskriftsendringane vil tre i kraft frå 1.7.2018. Høyringsfristen er 15.01.2018.

#### Historikk - tidlegare vedtak

EU sitt rammedirektiv for vatn vart vedteke i 2000 og innført i norsk lov gjennom vassforskrifta i 2007.

Regional plan for vassforvaltning for Sogn og Fjordane vassregion med tilhøyrande Tiltaksprogram og Handlingsprogram vart vedteke som ein regional plan etter plan- og bygningslova av fylkestinget i desember 2015 og godkjent av KLD 4. juli 2016. Denne planen vert no følgd opp og skal reviderast innan utgangen av 2021. Vassforskriftsarbeidet følgjer 6-års syklusar. Ein periode gjekk frå 2010-2015. Vi er no inne i 2. plansyklus (2016-2021).

### Bakgrunn for forslaget

Departementa skriv i høyringsdokumentet at forslag til endringar først og fremst skuldast erfaringar frå arbeidet med gjeldande planar. Utarbeiding av planer etter plan- og bygningslova, med utvalde fylkeskommunar som vassregionstyresmaktar, vart omfattande, omstendeleg og ressurskrevjande. For neste planperiode skal det berre skje ei revidering og oppdatering av dei vedtekte planane. Dette tilseier ein mindre omfattande prosess enn for utarbeiding av dei første planane.

Departementa viser til at i retningsliner for oppgåvefordeling i «Meld. St. 22(2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle struktur og oppgaver» vert det slege fast at staten bør ha ansvaret for oppgåver som gjer krav for sentral avgjerd og som føreset eit nasjonalt heilskapsgrep for god oppgåveløysing. Departementa meiner at arbeidet etter vassforskrifta er eit døme på ei slik oppgåve, sjølv om arbeidet også inneber ei stor grad av deltaking frå lokale og regionale styresmaktar, samt deltaking frå ålmenta. Miljømåla kan få stor betydning for nasjonale interesser som vasskraft, landbruk, drikkevatt, miljø mv. Noreg må av den grunn vedta og grunnngi realistiske mål som også er vurdert i eit nasjonalt perspektiv.

Ein viktig intensjon bak forslaget til endringar skal vere er å klårgjere ansvaret for nasjonale styresmaktar til å bidra inn i arbeidet. Departementa kan styre direktorata som igjen kan styre fylkesmennene.

På bakgrunn av forhold nemnt over meiner departementa at arbeidet med å revurdere og oppdatere gjeldande vassforvaltningsplanar bør gjerast enklare og ikkje verte vedteke som regionale planar etter plan- og bygningslova. Dette betyr at fylkeskommunane ikkje lenger kan påleggjust nokon formell rolle i arbeidet.

### **3. Vurderingar og konsekvensar**

Klima- og miljødepartementet (KLD) og Olje- og energidepartementet (OED) har føreslege omfattande endringar i organisering av arbeidet etter vassforskrifta.

God og heilskapleg vassforvaltning krev lokal og regional kunnskap og engasjement i det offentlege, næringslivet og hos dei frivillige. Det krev at alle med kunnskap om vassressursane og verkty til å betre miljøtilstanden jobbar saman for å betre vassmiljøet. Dagens organisering sikrar desse interessene, har politisk forankring og er eit nybrotsarbeid. Den vil på sikt sikre god økologisk tilstand i vassførekomstane våre.

#### Fylkeskommunen er opptatt av godt vassmiljø

Det tek tid å byggje opp nye samhandlingsarena og leggje til rette for medverknad for alle. I Sogn og Fjordane er nettverket av vassregionutval, arbeidsutval, vassområdeutval og regional referansegruppe godt etablert. Vassområdeutvala har ansvar for å leggje til rette for lokal medverknad. Alle etatar med ansvar for vatn er representert i utvala. Politisk forankring av arbeidet er sikra gjennom arbeid i vassområdeutval og vassregionutval. Organiseringa sikrar ein «bottom up» forvaltning, noko som Noreg har fått internasjonal merksemd for.

Sogn og Fjordane fylkeskommune har engasjert seg i arbeidet og sett søkjelyset på kva som bør utbetrast for å betre vassmiljøet. Dette er gjort gjennom ulike møte i vassregionutval, vassområdeutval, temagrupper og fagseminar. Vår erfaring er at samhandling gjennom vassområdeutval og vassregionutval fungerer godt, men at det er rom for at fleire kommunar og statlege etatar prioriterer arbeidet høgre. Når mange menneske frå ulike etatar og organisasjonar skal delta i prosessen med å utforme forslag til miljømål og tiltak, tek det tid. Men det er og dette som gjer det til ein demokratisk prosess.

Kravet om etablering av samarbeidsorgan på regionalt ev. lokalt nivå (dvs. vassregionutval og ev. vassområdeutval) er sletta i forslag til ny vassforskrift. Det vil svekke arbeidet om det ikkje lenger skal vere ein lovfesta samordningsarena regionalt (vassregionutval). Sogn og Fjordane fylkeskommune har jobba aktivt for å få til semje om vassforvaltningsplanen i vassregionutvalet til Sogn og Fjordane, noko det også vart i oktober 2015. Det er uheldig at den regionale forankringa er føreslege fjerna i ny vassforskrift. Forpliktande samarbeid mellom lokale, regionale og nasjonale styresmaktar bør gjerast tydelgare i ny vassforskrift.

Å sjå heilskapleg på alle vassdraga våre, grunnvatn, fjordane og kysten vår, vert lett svekka når arbeidet vert meir sentralisert. Med såpass mange aktørar med ansvar for påverknadar i vatn er det i dag krevjande å sjå på heilskapen. Dette vert endå meir krevjande når arbeidet vert sentralisert. Heilskapleg vassforvaltning vert svekka med forslag til ny vassforskrift. Vassforskrifta bør heller utformast slik at det å sjå heilskapen i vassdraga våre; grunnvatnet, fjordane og kysten vert styrka framfor å verte svekka.

I artikkel 13 i vassdirektivet står det at avgjerd bør treffast så tett som mogleg på dei stader der vatnet vert nytta eller påverka. Dette for å sikre ulike løysingar for å beskytte vassførekomstane og sikre berekraftig bruk av dei. Det bør av den grunn leggjast vekt på tilpassing til lokale og regionale forhold. Å utarbeide regionale planar og tiltaksprogram på sentralt/direktoratsnivå, ser ikkje ut til å ta i vare artikkel 13 i vassdirektivet.

#### Regionale planar etter plan- og bygningslova

Dei vedtekte vassforvaltningsplanane er utarbeidde som regionale planer etter plan- og bygningslova. Forslaget om å kople vassforvaltningsarbeidet frå plan- og bygningslova er uheldig. Plan- og bygningslova er eit felles reiskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige omsyn. Det sikrar gode og heilskaplege avvegingar og prioriteringar. Planprosessane er demokratiske, og sikrar at alle aktuelle parter deltek aktivt både i planfase og planoppfølging.

Ansvar for vassforvaltning er i dag delt opp med mange ulike aktørar med verkemidlar for å redusere påverknadar til vatn. Vassforskrifta, om den vert godt utforma, kan bøte på noko av dette ved å setje meir krav til samhandling mellom ulike aktørar. Ved å fjerne plan- og bygningslova som heimel for ny vassforskrift, fell og lovheimelen om at offentlege styresmaktar har rett og plikt til å bidra inn i planarbeidet bort. Plan- og bygningslova sikrar og lokal deltaking i arbeidet. Dette vert i ein viss grad kompensert for gjennom forslag til ny vassforskrift ved at fylkesmannen er ansvarleg for å leggje til rette for medverknad. Direktoratata er forplikta til å bidra til arbeidet gjennom ny § 23.

I framlegg til ny vassforskrift ser ikkje kommunane ut til i å vere plikta på same måte som i dag. I vassforskrifta som gjeld i dag har sektorstyresmaktar, kommunar og fylkeskommunar ansvar for å greie ut forslag tiltak, samt å greie ut premisser for miljømål (vassforskrifta § 22, siste ledd). Dette leddet er no sletta. I framlegg til ny vassforskrift ser ikkje kommunar og fylkeskommunar ut til å ha same ansvar som tidlegare til å bidra inn i arbeidet med å utforme miljømål og tiltak. Medverknad og plikt til å delta i planarbeidet bør forankrast betre i ny vassforskrift enn det forslaget til ny vassforskrift har lagd opp til.

Vassforvaltningsplanane bør framleis vedtakast som regionale planar etter plan- og bygningslova.

#### Nasjonal vasspolitikk er avhengig av lokal og regional samfunnsutvikling

Målsettinga for arbeidet etter vassdirektivt har vore heilskapleg. Vassforvaltninga skulle vere samordna og sektorovergripande med vektlegging av medverknad.

Regjeringa understreker i *meld. St.22 (2015 -2016) Nye folkevalte regioner – rolle, struktur og oppgaver* at gjennomføring av nasjonal politikk krev avvegingar på regionalt og lokalt nivå. Regjeringa meiner at regional planlegging skal ta tak i sektoroverskridande utfordringar og oppgåver. Desse skal underleggjast politisk avveging og prioritering. Regional planlegging vert tilpassa nasjonal politikk og til lokale og regionale forhold. Regionale planprosessar skjer i partnerskap med kommunar, stat og frivillige organisasjonar.

God forvaltning av vassressursane våre er naudsynt i ei berekraftig utvikling, i eit klima i endring, for næringsutvikling og for folkehelsa. Handtering av ei slik utfordring krev innsats på tvers av sektorar og styringsnivå. Då er det ikkje tilstrekkeleg med fragmentert sektoransvar på sentralt nivå.

KLD skriv i sitt forventningsbrev til fylkeskommunane for 2018, datert 1.06.17, at regjeringa er avhengig av at miljøpolitikken går inn i prioriteringar til andre sektorar for å nå nasjonale mål, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, og at ulike sektorers miljøpåverknad må sjåast i samanheng. Dei skriv m.a. at fylkeskommunen som ansvarlig for regional planlegging etter plan- og bygningslova og den viktigaste utviklingsaktøren regionalt, har ein sentral rolle i å vege ulike interesser mot kvarandre innanfor ramma av den nasjonale arealpolitikken, der sikring av friluftsområde, heilskapleg vassforvaltning og ivaretaking av vassdrags- og kystnatur er viktige element.



I brevet uttrykker KLD ein tydeleg forventning til fylkeskommunane om oppfølging, samarbeid og rullering av dei regionale vassforvaltningsplanane.

Forventningsbrevet frå KLD står i sterk kontrast til endringsforslaget til ny vassforskrift. Leiarane av vassregionutvala har ved fleire høve uttrykt ønskje om dialog med KLD, men fekk først til eit møte etter at vassforskrifta var sendt på høyring.

#### Organisering og samarbeid om godt vassmiljø

Førre planperiode (2010-2015) er følgd av ei rekkje evalueringar og undersøkingar. Det ser ikkje ut til at departementa har lagt resultatane frå evalueringane til grunn for sitt forslag til endringar i vassforskrifta.

Riksrevisjonen har sett på arbeidet til KLD med å sikre godt vassmiljø og bærekraftig bruk av vassressursane. Riksrevisjonen peikar på at organiseringa som er etablert gir kommunale og regionale plan- og sektorstyresmaktar høve til å samarbeide og ta viktige avgjerder om bruk av vassressursane og vassmiljøet. I sum meiner dei at organisering vil gi eit godt vassmiljø, men det er behov for at både kommunar og statlege sektorstyresmaktar prioriterer å bidra meir inn i arbeidet.

Planarbeidet har stor verdi fordi alle sektorstyresmaktar som påverkar vassmiljøet møtast på same arena. Det er ei styrke at avvegingar og prioriteringar vert gjort regionalt. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) finn i si følgjeforskning av vassforvaltningsarbeidet 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.*»

#### Forslag til ny vassforskrift utfordrar regionreforma

Generelt inneber fjerning av oppgåver frå fylkeskommunen ein svekking av regionane. Intensjonen i *Meld. St. 22 (2015-2016)* er å styrke utviklinga av samfunnsrolla til regionane. Stortinget føresett at regionreforma skal gi regionene større ansvar for samfunnsutviklinga og at ansvaret til fylkesmannen vert knytt til tilsyn, kontroll, beredskap og nokre rettleiingsoppgåver. Det er uheldig at forslaget til endringar i vassforskrifta vert føreslege før ekspertutvalet til regjeringa får gjort sine vurderingar av nye oppgåver til regionene. Det ser ut til å vere lagt opp til vedtak av ny vassforskrift før forslaget til ekspertutvalet vert politisk behandla all den tid ny vassforskrift skal gjelde frå 1.7.2018.

#### Ønske om mindre omfattande prosess og effektivisering i neste planperiode

For neste planperiode viser departementa til at det berre skal gjerast ei revurdering og oppdatering av dei vedtekne planane. Dei held fram med at dette burde tilseie ein mindre omfattande prosess enn for utarbeiding av dei første planane.

Kunnskapsgrunnlaget har vore tunt for mange av vassførekomstane i Sogn og Fjordane i første planperiode. Dette er det peika på i den regionale vassforvaltningsplanen. Kunnskapsgrunnlaget er såpass lågt at det for mange vassførekomstar er usikkert om det bør utformast tiltak for å nå miljømålet om *god økologisk tilstand*. Å heve kunnskapsgrunnlaget er sentralt for arbeidet i vassområda i dag. Dette tilseier at det må gjerast ein meir omfattande jobb når planane no skal reviderast enn om kunnskapsgrunnlaget hadde vore godt nok i første planfase. Vi er uroa over at det er lagt opp til eit for lågt ambisjonsnivå for revidering av planane.

Det er vanskeleg å sjå effektiviseringsvinsten med forslaget til ny vassforskrift. Ein mindre omfattande prosess tilseier involvering av færre etatar, organisasjonar og andre interesserte. Framlegget legg opp til at fylkeskommunen vert lite involvert både administrativt og politisk.

Det meste av midlane fylkeskommunen har fått i perioden 2010-17 har gått til tilskot til arbeidet vassområda. Dersom det statlege tilskotet til vassområda ikkje vert oppretthalde, fell grunnlaget for spleisestillingane som prosjektleiar/vassområdekoordinator vekk. For å sikre framleis lokal forankring i vassområda må staten gå inn med auka og føreseieleg finansiering av drifta til vassområda. Det er viktig at den kompetansen som er bygd opp innan vassforvaltning i lokale vassområde vert sikra i eit langsiktig perspektiv. Det er brukt mykje tid og ressursar på å bygge opp kunnskap og kompetanse. Det er vesentleg for det vidare arbeidet at denne kompetansen vert oppretthalde.

#### Økonomi- og budsjettkonsekvensar for Sogn og Fjordane fylkeskommune

Sogn og Fjordane fylkeskommune har motteke øyremerkta midlar til arbeidet med å utarbeide ein regional vassforvaltningsplan for vassregionen. For 2017 var statleg tilskot til vassforvaltning (plan og prosessarbeid) 0,5 mill. kr og arbeid i vassområda (spleiselagsstillingar og kunnskapsinnhenting) 1,6 mill. kr. Fylkeskommunen har i tillegg bidrege årleg med 0,3 mill. kr til arbeidet i vassområda. Ein konsekvens av framlegget vil vere at det statlege tilskotet til fylkeskommunen fell vekk. Dei statlege midlane til spleiselagsstillingar har vore avgjerande for aktiviteten i vassområda.

#### Ny vassforskrift vil tre i kraft frå 1. juli 2018

Det er lagt opp til at forskriftsendingane skal skje raskt. Dette vil utfordre både fylkeskommunen som mister oppgåver, og fylkesmennene og Miljødirektoratet som skal motta oppgåver. Den nye organiseringa av arbeidet vil skape usikkerhet lokalt, og kan medføre tap av kompetanse og kontinuitet i vassforvaltningsarbeidet.

#### Rettslege konsekvensar for fylkeskommunen

Omgrepet vassregionstyresmakt vert «lagd ned». Det betyr at Sogn og Fjordane fylkeskommune ikkje lenger vil vere vassregionstyresmakt for Sogn og Fjordane vassregion.

#### Plankonsekvensar

Sogn og Fjordane fylkeskommune vil ikkje ha ansvar for å revidere Regional plan for vassforvaltning for Sogn og Fjordane vassregion.

### **4. Konklusjon**

Jf. framlegg til vedtak.