



Arkivnr: 2017/15974-2  
Saksbehandlar: Sveinung Klyve

## Saksframlegg

### Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for kultur, idrett og regional utvikling		05.12.2017
Fylkesutvalet		07.12.2017

## Forslag til endring i vassforskrifta og naturmangfaldlova - fråsegn

### Samandrag

Klima- og miljødepartementet (KLD) har sendt på høyring framlegg til endringar i vassforskrifta og naturmangfaldlova, i brev datert 5.10.2017. Det vert foreslått;

- at vassforvaltningsplanane ikkje lenger skal vedtakast som regionale planar etter plan- og bygningslova. Dei fylkeskommunane som i dag er vassregionmynde skal ikkje lenger ha nokon formell rolle i arbeidet.
- at utvalde fylkesmenn får ansvaret for å koordinere det førebuande regionale arbeidet, medan Miljødirektoratet i samråd med andre direktorat som er påverka av saka, utarbeider og har ansvaret for høyring av oppdaterte vassforvaltningsplanar, og over sender tilråding til Klima- og miljødepartementet.
- at naturmangfaldlova erstattar plan- og bygningslova som ein av dei tre heimelslovene for vassforskrifta.
- ein skilde justeringar for å bringe vassforskrifta meir i samsvar med vassdirektivet.

Lov- og forskriftsendringane er foreslått å tre i kraft frå 1.7.2018. Høyringsfristen er 15.1.2018.

**Økonomi:** Fylkeskommunen sitt arbeid med vassforskriftarbeidet har vore dekkja av statlege midlar som no er foreslått å gå til fylkesmannen.

**Klima:** Framlegget vil truleg gje noko dårlegare vassforvaltningsplanar og difor noko dårlegare klimatilpassing.

**Folkehelse:** Framlegget vil truleg gje vassforvaltningsplanar med dårlegare lokal forankring og dårlegare brukskvalitet på vassførekomstane.

**Regional planstrategi:** I regional planstrategi er dette ein regional plan som skal rullerast. Om framlegget vert vedteke vert ikkje denne planen aktuell for fylkeskommunen lenger.

### Forslag til innstilling

1. Hordaland fylkeskommune støttar ikkje endringane i vassforskrifta om at det no vert lagt opp til statleg over styring og «avpolitiser» vassforvaltninga. Eksisterande organisering sikrar politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltaking.
2. Evalueringar av arbeidet med vassforvaltninga konkluderer med at fylkeskommunane har gjort ein god jobb til ein låg kostnad utifrå dei rammer og føringar frå departementet, som var lagt til grunn for arbeidet. Hordaland fylkeskommune ser ikkje nytten av å endra dette som fungerer.
3. At ein tek bort vassforvaltningsarbeidet frå plan- og bygningslova er uheldig. Plan- og bygningslova er ein godt eigna, felles reiskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige omsyn for

samfunnet sitt samla behov. Planprosessane er demokratiske, og sikrar at alle påverka partar deltek aktivt både i planfase og oppfølging.

4. Forskriftsendringa utfordrar Stortinget sin intensjon om at regionreforma skal styrkje regionen si rolle som samfunnsutviklar. Det er uheldig at endringar i vassforvaltingsarbeidet vert foreslått før regjeringa sitt ekspertutval med frist til 1.2.2018, får gjort sine vurderingar av nye oppgåver til regionane.
5. Noko av grunngevinga for endring i vassforskrifta er at det i dei neste planperiodane berre skal føretakast mindre endringar av eksisterande planar. Erfaring frå rollen som vassregionmynde tilseier at det er eit relativt stort etterslep på både innhenting av kunnskap, overvaking og forankring av tiltak. Hordaland fylkeskommune er bekymra for at det no vert lagt opp til eit for lågt ambisjonsnivå når det kjem til å nå målet for våre vassressursar.
6. Det vil svekke arbeidet at det ikkje lenger skal være ein lovfesta samordningsarena regionalt (vassregionutval). Ved å fjerne denne, er det ein risiko for at vassforvaltingsarbeidet blir meir sektorisert og fragmentert, medan målet er heilskaplege og sektorovergripande planar.
7. Det er uheldig at plan- og bygningslova sin heimel om at statlege etatar og kommunane har rett og plikt til å delta i planlegginga fell bort. Det er uklart kva juridisk verknad ein plan heimla i naturmangfaldlova vil ha. Dette kan medføre risiko for at både kommunar og sektormynde i større grad vil distansere seg frå aktiv deltaking. Hordaland fylkeskommune er også bekymra for at mindre medverknad og eigarskap til vassforvaltingsplanane kan føre til at ein ikkje oppnår vassforskrifta sitt mål om god økologisk vasskvalitet.
8. Arbeidet i vassområda har etablert gode samarbeidsformer som er viktige å vidareføre. For å sikre lokal forankring må staten framleis gå inn med finansiering av vassområda si drift. Det er brukt mykje tid og ressursar på å byggje opp kunnskap og kompetanse lokalt. Dette er noko ein må ta vare på.
9. Hordaland fylkeskommune har teke på seg økonomiske forpliktingar i samband med oppfølging av arbeidet i vassområda og som vassregionmynde. Desse må det kompenseras for.
10. Dersom vassforskrifta skal endras må den innehalde ein overgangsperiode og ikkje tre i kraft før neste planperiode frå 1.1.2022. Den planlagde datoen 1.7.2018 er altfor kort tid. KLD skriver i sitt forventningsbrev til fylkeskommunane for 2018, datert 1.6.2017, at regjeringa er avhengig av at miljøpolitikken inngår i andre sektorar sine prioriteringar for å nå nasjonale mål, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Vidare skriv KLD at som ansvarleg for regional planlegging etter plan- og bygningslova, og den viktigaste utviklingsaktøren regionalt, har fylkeskommunen ein sentral rolle i å vege ulike interesser mot kvarandre innanfor ramma av den nasjonale arealpolitikken, der sikring av friluftsområde, heilskapleg vassforvaltning og det å ivareta vassdrags- og kystnatur er viktige element.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Bård Sandal  
fylkesdirektør, regional utv.

Lenkje til høyringsside på KLD: <http://bit.ly/2A0Vn3a>

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*  
**Fylkesrådmannen, 06.11.2017**

**Fakta**

EU sitt rammedirektiv for vatn vart vedteke i 2000, og innført i norsk lovgiving gjennom vassforskrifta i 2007. Føremålet med vassforskrifta er å sikre godt vassmiljø og bærekraftig bruk av vassressursane. Vassforvaltninga skal vere basert på nedbørsfelt, på tvers av geografiske og administrative grenser. Noreg er inndelt i 11 vassregionar, og sidan 2010 har ein fylkeskommune i kvar vassregion vore vassregionmynde. Hordaland fylkeskommune er vassregionmynde i vassregion Hordaland. Vassregion Hordaland er vidare delt inn i 5 vassområde. Vassforskriftsarbeidet følgjer syklusar på seks år, og førre planperiode var i 2010-2015. Regionale vassforvaltningsplanar for alle vassregionane vart vedtekne i fylkestinga i 2015 og godkjent av Klima- og miljødepartementet i 2016. Vi er nå inne i planperiode 2016-2021, der gjeldande planar skal følgjast opp og gjennomførast samstundes som ferdig rullerte og oppdaterte planar skal føreliggje i 2021.

**Framlegget til endringar i vassforskrifta**

KLD skriv i høringsdokumentet at departementa sitt framlegg til endringar først og fremst er grunngjeve i erfaringane frå arbeidet med gjeldande planar. Utarbeiding av planar etter plan- og bygningsloven, med utvalde fylkeskommunar som vassregionmynde, var omfattande, omstendelege og ressurskrevjande. For neste planperiode skal det berre skje ei revidering og oppdatering av dei vedtekne planane. Dette vil seie ein mindre omfattande prosess enn for utarbeidinga av dei første planane. Departementa meiner at gjeldande vassforvaltningsplanar best kan forenklast ved at planane ikkje lenger vert vedteke som regionale planar etter plan- og bygningsloven.

Departementa viser til at det i retningslinjene for oppgåvefordeling i «*St. meld nr.22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*» vert slått fast at staten bør ha ansvaret for oppgåver som gjer krav på sentrale avgjerder, og som føreset nasjonal heilskap for god oppgåveløysing. Departementa meiner at arbeidet etter vassforskrifta er eit eksempel på ei slik oppgåve. Dei viser mellom anna til at vassforvaltningsplanane utgjer Noregs oppfylgning av eit EU-direktiv, og at det å nå vassmiljømåla kan få stor betydning for viktige nasjonale interesser som vasskraft, landbruk, drikkevatt, miljø, mv.

Ved departementa si vurdering av ny organisering har dei komme frem til at fylkesmennene er best eigna til å leia det regionale arbeidet og koordinere innspel til endringar frå lokale og regionale aktørar. Vidare meiner dei at departementa er best eigna til å vurdere lokale og regionale endringsframlegg i eit nasjonalt perspektiv. I utarbeidinga av framlegget til endringar i gjeldande planar og tiltaksprogram bør det einskilte direktorat ha eit særleg ansvar for å vurdere behovet for endring av miljømål og behov for unntak som angår eige ansvarsområde, meiner dei. Departementa forventar at dei føreslåtte endringane vil gje ei betydeleg reduksjon i økonomiske og administrative konsekvensar.

**Fylkesrådmannen si vurdering:**

Førre planperiode er fylgt opp av ei rekkje evalueringar og undersøkingar. Riksrevisjonen har undersøkt KLD sitt arbeid med å sikre godt vassmiljø og bærekraftig bruk av vassressursane. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har levert rapporten «Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanddirektiv». 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 frå KS undersøkt kommunesektorens kostnader med vassforskrifta. Desse konkluderer med at fylkeskommunen har gjort ein god jobb til ein låg kostnad. Det ser dessverre ikkje ut til at departementa har lagt resultatata frå nokon av desse evalueringane til grunn for sitt framlegg til endringar i vassforskrifta.

KLD skriver i sitt forventningsbrev til fylkeskommunane for 2018, datert 1.6.2017, at regjeringa er avhengig av at miljøpolitikken inngår i andre sektorar sine prioriteringar for å nå nasjonale mål, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Vidare skriv KLD at som ansvarleg for regional planlegging etter plan- og bygningslova, og den viktigaste utviklingsaktøren regionalt, har fylkeskommunen ein sentral rolle i å vege ulike interesser mot kvarandre innanfor ramma av den nasjonale arealpolitikken, der sikring av friluftsområde, heilskapleg vassforvaltning og det å ivareta vassdrags- og kystnatur er viktige element.

**Frå lokal og regional forankring til statleg styring**

Kommunane har ein nykkelrolle i vassforvaltninga og i arbeidet etter vassforskrifta, sidan kommunen er nærast både vatnet og innbyggjarane. Det har både politisk betydning og er i alle si interesse at kommunen

sitt engasjement og kunnskap om vatn vert nytta i vassforvaltninga. Kommunen har ofte eigne brukarinteresser knytt til vatn, og vassforskrifta er eit sentralt verktøy for kommunen i å nå eigne brukarmål for vatnet. Kommunane er dessutan ei sentral sektormyndede med verkemiddel innan viktige område som ver påverka (avløp, landbruk, avfall, arealbruk). Kommunen er også vant til å halde seg til regionale planprosessar og planar, og har fylkeskommunen som ein naturleg medspelar og vegleiar i eige planarbeid. For å sikre god lokal forankring og å nå måla, er det viktig at alle vert involvert. Vassområda er eit mindre avgrensa nedbørsfelt som både kommunar, frivillige organisasjonar og innbyggjarar kjenner og kan identifisere seg med. Organisering av vassforvaltninga i dag sikrar ei «bottom-up» forvaltning av arbeidet som Noreg har fått internasjonal skryt for.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) finn i si forskning av vassforvaltingsarbeidet 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.*»

Forslaget til endringar i vassforskrifta medfører ei mindre demokratisk og meir statleg styring og avpolitisering av vassforvaltninga. Det vert foreslått at vassforvaltingsplanane med miljømål og tiltak skal utformast på direktoratsnivå, utan politisk medverknad. Departementa kan instruere direktorata, som så kan instruere fylkesmennene når det skal gjerast prioriteringar mellom lokale/regionale og nasjonale interesser. I artikkel 13 i vassdirektivet vert det sagt at avgjerder bør treffast så tett som råd på dei stader der vatnet vert brukt eller påverka. Det bør difor leggjast vekt på tilpassing til regionale og lokale forhold. Forslaget til endringar i vassforskrifta kan me ikkje sjå ivareta dette.

### **Forskriftsendringa utfordrar regionreforma**

Generelt inneber fjerning av oppgåver frå fylkeskommunen ei svekking av regionane. Intensjonen i *Meld. St. 22 (2015-2016)* er å styrkje regionen si samfunns utviklarrolle. Stortinget føreset at regionreforma skal gje regionane eit større ansvar for samfunnsutviklinga og at fylkesmannen sitt ansvar vert knytt opp mot tilsyn, kontroll og beredskap. Det er uheldig at forslaget til endringar i vassforskrifta vert foreslått før regjeringa sitt ekspertutval har gjort sine vurderingar av nye oppgåver til regionane med frist til 1.2.2018.

Dei vedtekne vassforvaltingsplanane er utarbeidd som regionale planar etter plan- og bygningslova. Forslaget om å kople vassforvaltingsarbeidet frå plan- og bygningslova er uheldig. Plan- og bygningslova er ein felles reiskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige omsyn. Det sikrar gode og heilskapelege avvegingar og prioriteringar om samfunnet sine samla behov. Planprosessane er demokratiske, og sikrar at alle påverka parter deltar aktivt både i planfase og oppfylgning av planen. Plan- og bygningslova sitt krav til deltaking og medverknad stadfester at statlege etatar og kommunane både har rett og plikt til å delta i regionale planprosessar. Plan og bygningslova sikrar også lokal deltaking i planarbeidet. Ved å kople vassforskrifta frå plan- og bygningslova fell denne heimelen bort. Sjølv om det vert lagt opp til å vidareføre dette prinsippet i vassforskrifta, er det uklart kva juridisk verknad ein plan heimla i naturmangfaldlova vil ha. Dette kan medføre risiko for at både kommunar og sektormyndede i større grad vil distansere seg frå aktiv deltaking.

### **Mindre omfattande prosess i neste planperiode**

Departementa viser til at utarbeidinga av vassforvaltingsplanane etter plan- og bygningslova var omfattande, omstendelige og ressurskrevjande. Det tek tid å byggje opp ei god organisering og samarbeidsprosessar som skal inkludere alle involverte. I vassregion Hordaland er dette godt etablert og innarbeidd. Ei omorganisering av arbeidet etter vassforskrifta vil føre til at arbeidet må gåast opp på nytt i neste planperiode, noko som kan føre til seinkingar og mindre effektivitet.

Departementa peikar på at det i neste planperiode bare skal skje ei revidering og oppdatering av vedtekne vassforvaltningsplanar, og at dette tilseier ein mindre omfattande prosess enn for utarbeidinga av dei fyrste planane. Fylkeskommunen og etablerte samarbeidsnettverk kjenner planane og innhaldet i dei godt. Det minst ressurskrevjande vil vere at noverande organisering reviderer og oppdaterer vedtekne vassforvaltningsplaner. Ei viktig årsak til at vedtekne planar vart forsinka og ikkje var fullstendige på alle område var dels manglande oppfylgning og rettleiing i form av vegleiarar og sentrale føringar som kom svært seint i planarbeidet, og dels manglande deltaking frå regionale og statlege styresmakter. Manglande nasjonale avklaringar mellom motstridande sektormål har også komplisert det regionale arbeidet. Riksrevisjonen si undersøking av KLD sitt arbeid med vassforskrifta viser til at dette har svekka regionale styresmakter sin sjanse til å planleggje dei mest effektive tiltaka retta mot dei store påverknadane.

Det er vanskeleg å sjå gevinsten av endringsframlegget. I praksis vert det foreslått at mykje av det lokale og regionale arbeidet i førre planperiode vert flytta opp i systemet til direktoratsnivå. Ein misser då den politiske dimensjonen og får ein mindre demokratisk prosess.

Det er uheldig at det i dei neste planperiodane berre skal gjerast mindre endringar av eksisterande planar. Erfaringa frå rollen som vassregionmynde viser at det er eit stort etterslep på både innhenting av kunnskap, overvaking og forankring av tiltak. Vi frykter at det no vert lagt opp til eit for lågt ambisjonsnivå når det kjem til å nå målet for våre vassressursar.

### **Fylkesmannen som «regional vasskoordinator»**

Departementa føreslår at fylkesmannen skal få ansvar for å koordinere det førebuaende regionale arbeidet med å revurdere og oppdatere gjeldande planar. Fylkesmannen i Hordaland var vassregionmynde for vassregion Hordaland i pilotperioden, og gjorde ein god jobb i denne rollen. Vi støtter difor departementa sitt syn på at fylkesmannen også kan leie det førebuaende arbeidet. Endringsframlegget gjev derimot ikkje fylkesmannen same rolle som i pilotperioden. Dette framlegget inneber i mykje større grad enn før ei statleg styring av fylkesmannen sitt arbeid, og mindre fridom til å ta lokale og regionale omsyn i arbeidet. Fylkesmannen har heller ikkje nokon definert rolle som samfunnsutviklar, og har i langt mindre grad enn fylkeskommunen eit breitt kontaktnett ut i kommunane.

### **Hordaland fylkeskommune sitt arbeid med vassforskrifta:**

Hordaland fylkeskommune har i dag 75 % stilling som vassregionmynde. Vidare har me 5 vassområdekoordinatorar i 25 % stilling. Desse er tilsette i kommunar eller regionråd som får tilført økonomiske midlar frå oss til drifta. Desse pengane kjem mellom anna frå miljødirektoratet. Arbeidet i Hordaland har på denne måten fungert godt og me er no i god gang med gjennomføring av tiltak etter vedteken plan. Me jobbar no mest med å få gjennomført kommunane sine tiltak, særleg innan landbruk, avløp og gamle avfallplassar. Me har fått prosjektmidlar frå miljødirektoratet til dette. Me har også godt samarbeid med fylkesmannen i Hordaland i dette arbeidet. I samarbeid med vassområdekoordinatorane har me hatt møte med kommunar og regionråd i fylket for å få dette arbeidet integrert både politisk og administrativt. Arbeidet er difor godt i gang slik planane legg opp til. I den tidlege fasen i arbeidet med utarbeiding av dokumentet «Vesentlege vassforvaltingssspørsmål» og høyring av planen hadde me mange folkemøte omkring i kommunane. Dette gav ein god demokratisk prosess med stor lokal medverknad og eit viktig kontaktnett, slik som vassdirektivet legg opp til. Hordaland fylkeskommune sitt arbeid er difor godt på skinner for å nå gjennomføring av tiltaka i denne planperioden.

### **Økonomiske konsekvensar:**

Høyringsnotatet seier: *"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."*

Departementa forventar at innsparingar vil skje ved at direktorata slepp å utarbeide vegleiarar og ved at planane ikkje lenger skal vedtakast i fylkestinga, Hordaland fylkeskommune tek årleg mot statlege midlar til vassforvaltingsarbeidet. Dersom dei statlege midlane fell bort vil dette få økonomiske konsekvensar for fylkeskommunen sine forplikingar og drifta av vassområda. Det har vore peika på frå fleire hald at vassområda er suksesskriteriet i Noreg si oppfylgning av vassforskrifta. For å sikre framleis lokal forankring i vassområda må staten gå inn med auka og føreseieleg finansiering av vassområda si drift. Det er viktig at den kompetansen som er bygd opp innan vassforvaltninga i lokale vassområde vert sikra i eit langsiktig perspektiv.

### **Fragmentert sektorstyring**

Då vassforskrifta vart vedteke fekk vi nye rammer for vassforvaltninga i Noreg. Målsetjinga var ei heilskapleg og nedbørsfeltbasert vassforvaltning, på tvers av administrative grenser. Arbeidet skulle vere samordna og sektorovergripande, med fokus på medverknad. Med framlegget til endringar i vassforskrifta vert målsetjinga om heilskaplege og sektorovergripande planer endra. Miljødirektoratet får ansvaret for å utarbeide og sende utkast til oppdaterte planer på høyring, med stor risiko for at vassforvaltningsarbeidet blir meir fragmentert og sektorisert. I *Meld. St. 22 (2015-2016)* seier regjeringa at regional planlegging skal

ta tak i sektoroverskridande utfordringar og oppgåver. Desse skal underleggjast politisk vurdering og prioritering. Vassressursane er vår felles ressurs og kan ikkje definerast som eit sektoransvar. Gjeldande krav i vassforskrifta til organisering og prosess vert foreslått fjerna. Fylkesmennene bestemmer om det er fornuftig å dele vassregionen inn i vassområder, og korleis arbeidet skal organiserast på lokalt nivå. Vassforvaltningsarbeidet vil verta svekka ved at det ikkje lenger skal vere ein lovfesta regionalt samordningsarena (vassregionutval). Det er ein fare for at lokale og regionale innspel om tiltak innan statleg sektor sitt ikkje vil bli inkludert i planane.

### ***Endring alt frå 1. juli 2018***

Det vert lagt opp til at forskriftsendringane skal skje raskt og tre i kraft frå 1.7.2018. Dette vil utfordre både fylkeskommunane som misser oppgåver, og fylkesmennene og Miljødirektoratet som skal ta imot nye oppgåver. Den nye organiseringa av arbeidet vil skape usikkerhet lokalt, og kan medføre tap av kompetanse og kontinuitet i arbeidet. Det har tatt tid å få på plass gode rutinar for prosess og samarbeid og arbeidet med gjennomføring av tiltak i vassforvaltningsplanane er godt i gang. Dei foreslått endringane kan føre til at arbeidet stoggar opp og det vert vanskeleg å nå miljømåla i 2021. Den foreslått bortkoplinga frå plan- og bygningslova inneber at vassforvaltningsplanane går frå å være ein regional til ein statleg plan. Ei endring midt i planperioden fører til at det er tvil om kva juridisk status gjeldande planar vil ha. Hordaland fylkeskommune meiner difor at eventuelle endringar i vassforskrifta ikkje bør gjelda før i neste planperiode frå 2022.