



KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET  
Att. Linn Helmich Pedersen  
Postboks 8013 DEP  
0030 OSLO

**Vår dato:** 12.01.2018  
**Deres dato:**

**Vår referanse:** 2017/16114-6  
**Deres referanse:** 12/3974

**Vår saksbehandler:**  
Morten Eken, tlf. 32 80 86 67

## Høringsuttalelse om foreslåtte endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Fylkestinget i Buskerud behandlet 6.12.2017 i sak 78/17 hørings sak om forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven, og vedtok enstemmig følgende høringsuttalelse:

1

Buskerud fylkeskommune mener det er sterkt beklagelig at det nå legges opp til statlig overstyring og «avpolitisering» av vannforvaltningen. Vannressursene er våre felles ressurser og forvaltningen av disse bør ikke defineres som et rent sektoransvar. Dagens organisering sikrer politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle berørte parter. Dette er avgjørende for å oppnå vannforskriftens mål.

2

En frakopling av vannforvaltningsarbeidet fra plan- og bygningsloven er uheldig. Plan- og bygningsloven er et godt egnet, felles redskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn for samfunnets samlede behov. Planprosessene er demokratiske, og sikrer at alle berørte parter deltar aktivt både i planfase og planoppfølging.

3

Forskriftsendringen utfordrer Stortingets intensjon om at regionreformen skal styrke regionenes samfunnsutviklerolle. Det er uheldig at endringer i vannforvaltningsarbeidet foreslås før regjeringens ekspertutvalg får gjort sine vurderinger av nye oppgaver til regionene.

4

Buskerud fylkeskommune kan ikke se effektiviseringsgevinsten av høringsforslaget. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Fylkestinget mener dette er uheldig i en demokratisk kontekst.

5

En del av begrunnelsen for endring i vannforskriften er at det i de neste planperiodene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Erfaring fra rollen som vannregionmyndighet tilsier at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak. Buskerud fylkeskommune er bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser.

6

Det vil svekke arbeidet at det ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt (vannregionutvalg). Ved å fjerne denne felles samordningsarenaen er det en risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektorisert og fragmentert, mens målet er helhetlige sektorovergrepene planer.

7

Det er uheldig at plan- og bygningslovens hjemmel om at statlige etater og kommunene har rett og plikt til å delta i planleggingen bortfaller. Selv om det legges opp til å videreføre dette prinsippet i vannforskriften er det uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha. Dette kan medføre risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse. Buskerud fylkeskommune er bekymret for at mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.

8

Arbeidet i vannområdene har etablert velfungerende samarbeidsformer som er viktige å videreføre. For å sikre fortsatt lokal forankring i vannområder må staten gå inn med økt og forutsigbar finansiering av vannområdenes drift. Det er brukt mye tid og ressurser på å bygge opp kunnskap og kompetanse lokalt og det er vesentlig for det videre arbeidet at denne kompetansen beholdes.

9

Dersom vannforskriften skal endres må den inneholde en overgangsbestemmelse som blant annet klargjør hvilken virkning de vedtatte vannforvaltningsplanene vil ha ved evt. ikrafttredelse av ny forskrift 1. juli 2018.

Med vennlig hilsen

Hilde Reine  
teamleder

Morten Eken  
rådgiver

*Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur*

*Hvis du ønsker å svare elektronisk: [www.bfk.no/edialog](http://www.bfk.no/edialog) (kan også benyttes til sensitive opplysninger). Eventuelt [www.bfk.no](http://www.bfk.no) – under kontakt oss.*



Vår saksbehandler      Morten Eken, tlf. 32 80 86 67  
Vår referanse            2017/16114-2

UTVALG	UTVALGSSAK	MØTEDATO
	78/17	6.12.2017

Vedlegg:

- 1 Høring av forslag til endringer i vannforskriften
- 2 Høringsnotat.docx

## Forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven - høring

*Klima og miljødepartementet foreslår endringer i vannforskriften som innebærer at de regionale planene for vannforvaltning skal frakobles fra plan- og bygningsloven og i fortsettelsen hjemles i naturmangfoldloven. Endringsforslaget innebærer at fylkeskommunene ikke lenger skal ha noen formell rolle i vannforvaltningsarbeidet. Departementet foreslår at utvalgte fylkesmenn får ansvaret som fylkeskommunen har hatt siden 2010 for å koordinere det regionale planarbeidet. Utarbeidelse av vannforvaltningsplaner foreslås lagt til direktoratene, med Klima- og miljødepartementet som godkjenningmyndighet.*

### Forslag

1

Buskerud fylkeskommune mener det er sterkt beklagelig at det nå legges opp til statlig overstyring og «avpolitisering» av vannforvaltningen. Vannressursene er våre felles ressurser og forvaltningen av disse bør ikke defineres som et rent sektoransvar. Dagens organisering sikrer politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle berørte parter. Dette er avgjørende for å oppnå vannforskriftens mål.

2

En frakopling av vannforvaltningsarbeidet fra plan- og bygningsloven er uheldig. Plan- og bygningsloven er et godt egnet, felles redskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn for samfunnets samlede behov. Planprosessene er demokratiske, og sikrer at alle berørte parter deltar aktivt både i planfase og planoppfølging.

3

Forskriftsendringen utfordrer Stortingets intensjon om at regionreformen skal styrke regionenes samfunnsutviklerolle. Det er uheldig at endringer i vannforvaltningsarbeidet foreslås før regjeringens ekspertutvalg får gjort sine vurderinger av nye oppgaver til regionene.

4

Buskerud fylkeskommune kan ikke se effektiviseringsgevinsten av høringsforslaget. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Fylkestinget mener dette er uheldig i en demokratisk kontekst.

5

En del av begrunnelsen for endring i vannforskriften er at det i de neste planperiodene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Erfaring fra rollen som vannregionmyndighet tilsier at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak. Buskerud fylkeskommune er bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser.

6

Det vil svekke arbeidet at det ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt (vannregionutvalg). Ved å fjerne denne felles samordningsarenaen er det en risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektorisert og fragmentert, mens målet er helhetlige sektorovergrepene planer.

7

Det er uheldig at plan- og bygningslovens hjemmel om at statlige etater og kommunene har rett og plikt til å delta i planleggingen bortfaller. Selv om det legges opp til å videreføre dette prinsippet i vannforskriften er det uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha. Dette kan medføre risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse. Buskerud fylkeskommune er bekymret for at mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.

8

Arbeidet i vannområdene har etablert velfungerende samarbeidsformer som er viktige å videreføre. For å sikre fortsatt lokal forankring i vannområder må staten gå inn med økt og forutsigbar finansiering av vannområdenes drift. Det er brukt mye tid og ressurser på å bygge opp kunnskap og kompetanse lokalt og det er vesentlig for det videre arbeidet at denne kompetansen beholdes.

9

Dersom vannforskriften skal endres må den inneholde en overgangsbestemmelse som blant annet klargjør hvilken virkning de vedtatte vannforvaltningsplanene vil ha ved evt. ikrafttredelse av ny forskrift 1. juli 2018.

### **Behandling i fylkestinget - 06.12.2017**

**Rune Kjølstad (H)** opplyste at de støttet fylkesrådmannens forslag.

### **Avstemming**

Enstemmig vedtatt.

### **Vedtak**

1

Buskerud fylkeskommune mener det er sterkt beklagelig at det nå legges opp til statlig overstyring og «avpolitisering» av vannforvaltningen. Vannressursene er våre felles ressurser og forvaltningen av disse bør ikke defineres som et rent sektoransvar. Dagens organisering sikrer politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle berørte parter. Dette er avgjørende for å oppnå vannforskriftens mål.

2

En frakopling av vannforvaltningsarbeidet fra plan- og bygningsloven er uheldig. Plan- og bygningsloven er et godt egnet, felles redskap som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn for samfunnets samlede behov. Planprosessene er demokratiske, og sikrer at alle berørte parter deltar aktivt både i planfase og planoppfølging.

3

Forskriftsendringen utfordrer Stortingets intensjon om at regionreformen skal styrke regionenes samfunnsutviklerolle. Det er uheldig at endringer i vannforvaltningsarbeidet foreslås før regjeringens ekspertutvalg får gjort sine vurderinger av nye oppgaver til regionene.

4

Buskerud fylkeskommune kan ikke se effektiviseringsgevinsten av høringsforslaget. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Fylkestinget mener dette er uheldig i en demokratisk kontekst.

5

En del av begrunnelsen for endring i vannforskriften er at det i de neste planperiodene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Erfaring fra rollen som vannregionmyndighet tilsier at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring

av tiltak. Buskerud fylkeskommune er bekymret for at det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser.

6

Det vil svekke arbeidet at det ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt (vannregionutvalg). Ved å fjerne denne felles samordningsarenaen er det en risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer sektorisert og fragmentert, mens målet er helhetlige sektorovergripende planer.

7

Det er uheldig at plan- og bygningslovens hjemmel om at statlige etater og kommunene har rett og plikt til å delta i planleggingen bortfaller. Selv om det legges opp til å videreføre dette prinsippet i vannforskriften er det uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha. Dette kan medføre risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse. Buskerud fylkeskommune er bekymret for at mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.

8

Arbeidet i vannområdene har etablert velfungerende samarbeidsformer som er viktige å videreføre. For å sikre fortsatt lokal forankring i vannområder må staten gå inn med økt og forutsigbar finansiering av vannområdenes drift. Det er brukt mye tid og ressurser på å bygge opp kunnskap og kompetanse lokalt og det er vesentlig for det videre arbeidet at denne kompetansen beholdes.

9

Dersom vannforskriften skal endres må den inneholde en overgangsbestemmelse som blant annet klargjør hvilken virkning de vedtatte vannforvaltningsplanene vil ha ved evt. ikrafttredelse av ny forskrift 1. juli 2018.

Følgende hadde ordet:

Hanne Lisa Mat (MDG), Viel Jaren Heitmann (Sp), Rune Kjølstad (H).

Buskerud fylkeskommune  
Georg N. Smedhus  
fylkesrådmann

## Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet (KLD) har sendt på høring forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven, i brev datert 5.10.2017. Det foreslås:

- at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven. En slik frakopling fra plan- og bygningsloven medfører at de fylkeskommunene som i dag er vannregionmyndigheter ikke lenger skal ha noen formell rolle i arbeidet.
- at utvalgte fylkesmenn får ansvaret for å koordinere det forberedende regionale arbeidet
- at Miljødirektoratet i samråd med øvrige berørte direktorater utarbeider og sørger for høring av oppdaterte vannforvaltningsplaner, og oversender tilråding til Klima- og miljødepartementet.
- at naturmangfoldloven erstatter plan- og bygningsloven som en av de tre hjemmelslovene for vannforskriften.
- enkelte justeringer for å bringe vannforskriften mer i samsvar med vanddirektivet.

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

Høringsfristen er 15.1.2018.

## Hjemmelsgrunnlag / rettsregler

EUs rammedirektiv for vann ble vedtatt i 2000, og innført i norsk lovgivning gjennom vannforskriften i 2007. Formålet med vannforskriften er å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene. Vannforskriften er hjemlet i plan- og bygningsloven, vannressursloven og forurensningsloven.

Det var bred enighet om at prosessen med å utarbeide og fastsette vannforvaltningsplanene burde følge bestemmelsene plan- og bygningsloven. Planlovutvalget mente i NOU 2003:14 at «... den naturlige og beste løsningen vil være å gjøre plansystemet i plan- og bygningsloven til det sentrale instrumentet for slik samordnet vannplanleggingen som direktivet krever. Dette er naturlig på grunn av den store betydning vannressursene har både for næringsutvikling og verneoppgaver, og den gjensidige avhengighet det er mellom vannressursplanlegging og generell samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Det vil være svært uheldig å etablere et eget plansystem for vannressursplanlegging utenom plansystemet i plan- og bygningsloven.»

Vannforvaltningen skal være helhetlig og nedbørsfeltbasert, på tvers av geografiske og administrative grenser. Norge er inndelt i 11 vannregioner, og etter forvaltningsreformen i 2010 har en fylkeskommune i hver vannregion vært utpekt som «vannregionmyndighet». Buskerud fylkeskommune er vannregionmyndighet i vannregion Vest-Viken. Vannregionen er videre inndelt i 18 vannområder.

Vannforskriftsarbeidet følger seksårssykluser fra 2010 til 2033. Regionale vannforvaltningsplaner for alle vannregionene ble vedtatt i fylkestingene i desember 2015 og godkjent av Klima- og miljødepartementet i 2016. Vi er nå inne i gjennomføringen av planperioden 2016-2021, der

gjeldende planer skal følges opp og gjennomføres samtidig som ferdig rullerte planer skal foreligge i 2021.

### **Om departementets forslag til endringer i vannforskriften**

KLD skriver i høringsdokumentet at departementenes forslag til endringer først og fremst er begrunnet i erfaringene fra arbeidet med gjeldende planer. Utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven, med utvalgte fylkeskommuner som vannregionmyndigheter, var omfattende, omstendelige og ressurskrevende. For neste planperiode mener departementet at det bare skal skje en *revurdering og oppdatering* av de vedtatte planene. Departementet mener derfor at det skal være mindre omfattende prosess enn det var ved utarbeidelsen av de første planene. Departementene mener at gjeldende vannforvaltningsplaner best kan forenkles ved at planene ikke lenger vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven.

Departementene viser til at det i retningslinjene 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. Departementene mener at arbeidet etter vannforskriften er et eksempel på en slik oppgave. De viser blant annet til at vannforvaltningsplanene utgjør Norges oppfølging av et EU-direktiv, og at oppnåelse av vannmiljømålene kan få stor betydning for viktige nasjonale interesser som vannkraft, landbruk, drikkevann, miljø, mv.

Ved departementenes vurdering av ny organisering har de kommet frem til at fylkesmennene er best egnet til å lede det regionale arbeidet og koordinere innspill til endringer fra lokale og regionale aktører. Videre mener de at departementene er best egnet til å vurdere lokale og regionale endringsforslag i et nasjonalt perspektiv. I utarbeidelsen av forslaget til endringer i gjeldende planer og tiltaksprogram bør det enkelte direktorat ha et særlig ansvar for å vurdere behovet for endring av miljømål og behov for unntak som angår eget ansvarsområde.

Departementene forventer at de foreslåtte endringene vil gi en betydelig reduksjon i økonomiske og administrative konsekvenser.

### **Fylkesrådmannens vurdering**

Forrige planperiode er fulgt av en rekke evalueringer og undersøkelser. Riksrevisjonen har utført en forvaltningsrevisjon av 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. Det ser ikke ut til at departementene har lagt resultatene fra noen av disse evalueringene til grunn for sitt forslag til endringer i vannforskriften, noe fylkesrådmannen synes er underlig.



KLD skriver i sitt forventningsbrev til fylkeskommunene for 2018, datert 1.6.2017, at regjeringen er avhengig av at miljøpolitikken inngår i andre sektors prioritinger for å nå nasjonale mål, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, og at ulike sektors miljøpåvirkning ses i sammenheng. Videre skriver KLD at som ansvarlig for regional planlegging etter plan- og bygningsloven, og den viktigste utviklingsaktøren regionalt, har fylkeskommunen 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.

#### *Fra lokal og regional forankring til statlig styring*

Kommunene har en nøkkelrolle i vannforvaltningen og i arbeidet etter vannforskriften, siden kommunene er nærmest både vannet og innbyggerne. Kommunene er areal- og ressursforvalter og har betydelige ansvarsoppgaver som griper inn i arbeidet med vannforvaltningsplanene.

Det har både politisk betydning og er i allmennhetens interesse at kommunenes engasjement og kunnskap om vann benyttes i vannforvaltningen. Kommunene har egne brukerinteresser knyttet til vann, og vannforskriften er et sentralt verktøy for kommunene i å nå egne brukermål for vannet. Kommunene er dessuten en sentral sektormyndighet med virkemidler innen viktige påvirkningsområder (avløp, landbruk, arealbruk). Kommunene er også vant til å forholde seg til regionale planprosesser og planer, og har fylkeskommunen som en naturlig medspiller og veileder i eget planarbeid.

For å sikre god lokal forankring og måloppnåelse er det viktig at alle involveres. Vannområder er håndterlige nedbørsfelt som både kommuner, frivillige organisasjoner og innbyggere kjenner og kan identifisere seg med. Dagens organisering av vannforvaltningen sikrer en «bottom-up» forvaltning av arbeidet som Norge har fått internasjonal anerkjennelse for.

Godt vannmiljø er et lokalt og regionalt politikkområde med betydning for en rekke samfunns mål. Som regional planmyndighet og utviklingsaktør sikrer fylkeskommunen at godt vannmiljø står sentralt i valg av utviklingsstrategier og handlinger lokalt og regionalt. God og helhetlig forvaltning, som ivaretar de samlede samfunnsinteressene knyttet til vann, krever lokal og regional kunnskap og engasjement i det offentlige, i næringslivet og hos de frivillige.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) finner i sin følgeforskning av vannforvaltningsarbeidet 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.»*

Fylkesrådmannen vurderer at forslag til endringer i vannforskriften innebærer statlig overstyring og avpolitisering av vannforvaltningen. Det foreslås at vannforvaltningsplanene med miljømål og tiltak skal utformes på direktoratsnivå, uten politisk medvirkning lokalt og regionalt. Departementene kan instruere direktoratene, som igjen kan instruere fylkesmennene når det skal gjøres prioritinger og avveininger mellom lokale/regionale og nasjonale interesser.

I artikkel 13 i vanddirektivet sies det at beslutninger bør treffes så tett som mulig på de steder der vannet brukes eller påvirkes. Det bør derfor legges vekt på tilpasning til regionale og lokale forhold. Fylkesrådmannen kan ikke se at foreslått endring i vannforskriften ivaretar dette.

#### *Forskriftsendringen utfordrer regionreformen*

Generelt innebærer fjerning av oppgaver fra fylkeskommunen en svekkelse av regionene. Intensjonen i Meld. St. 22 (2015-2016) 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. Det er uheldig at forslaget til endringer i vannforskriften foreslås før regjeringens ekspertutvalg får gjort sine vurderinger av nye oppgaver til regionene.

#### *Regionale planer etter plan- og bygningsloven svekkes*

De vedtatte vannforvaltningsplanene er utarbeidet som regionale planer etter plan- og bygningsloven. 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.

Plan- og bygningslovens krav til deltagelse og medvirkning stadfester at statlige etater og kommunene både har rett og plikt til å delta i regionale planprosesser. Plan og bygningsloven sikrer også lokal deltagelse i planarbeidet. Ved å koble vannforskriften fra plan- og bygningsloven faller denne hjemmelen bort. Selv om det legges opp til å videreføre dette prinsippet i vannforskriften er det uklart hvilken juridisk virkning en plan hjemlet i naturmangfoldloven vil ha. Dette kan medføre risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse. Mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål.

#### *Ønsket om en mindre omfattende prosess i neste planperiode*

Departementene viser til at utarbeidelsen av vannforvaltningsplanene etter plan- og bygningsloven var omfattende, omstendelige og ressurskrevende. Det tar tid å bygge opp en god organisering og samarbeidsprosesser som skal inkludere alle involverte. I vannregion Vest-Viken er dette godt etablert og innarbeidet, og det innebærer en mindre ressurskrevende og mer effektiv prosess i neste planperiode. En omorganisering av arbeidet vil føre til at arbeidet må gå opp på nytt for 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 vi mister kompetanse og kontinuitet i arbeidet med vannforskriften.

Departementene påpeker at det i neste planperiode bare skal skje en såkalt revurdering og oppdatering av vedtatte vannforvaltningsplaner, og at dette tilsier en mindre omfattende prosess enn for utarbeidelsen av de første planene. En rullering av en plan blir enklere enn utarbeidelsen av førstegenerasjons planer. Fylkeskommunene og etablerte samarbeidsnettverk kjenner planene

og innholdet i dem godt. Det minst ressurskrevende vil være at nåværende organisering revurderer og oppdaterer vedtatte vannforvaltningsplaner.

En viktig årsak til at vedtatte planer ble forsinket og ikke var fullstendige på alle områder var dels manglende oppfølging og rettledning i form av veiledere og sentrale føringer som kom svært sent i planarbeidet, og dels manglende deltakelse fra regionale, statlige myndigheter. Manglende nasjonale avklaringer mellom motstridende sektormål har også komplisert det regionale arbeidet. Riksrevisjonens revisjon av KLDs arbeid med vannforskriften viser til at dette har svekket regionale myndigheters mulighet til å planlegge de mest effektive tiltakene, og tiltak rettet mot de store påvirkningene.

Det er vanskelig å se effektiviseringsgevinsten av endringsforslaget. I praksis foreslås det at mye av det lokale og regionale arbeidet i forrige planperiode flyttes opp i systemet til direktoratsnivå. Det kan virke som den vesentligste endringen er å fjerne den politiske dimensjonen lokalt og regionalt. Dette er uheldig i en demokratisk kontekst.

Det er bekymringsfullt at det i de neste planperiodene bare skal gjøres mindre endringer av eksisterende planer. Erfaringen fra rollen som vannregionmyndighet tilsier at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak. Fylkesrådmannen mener det nå legges opp til et for lavt ambisjonsnivå når det kommer til måloppnåelse for våre vannressurser.

#### *Fylkesmannen som «regional vannkoordinator»*

Departementene foreslår at fylkesmennene skal få ansvar for å koordinere det forberedende regionale arbeidet med å revurdere og oppdatere gjeldende planer. Fylkesmannen i Buskerud var vannregionmyndighet for vannregion Vest-Viken i pilotperioden 2007-2009 på tross av at planene ble utarbeidet som regional plan og vedtatt av fylkestinget i 2009. Fylkesmannen har siden 2010 hatt rollen som miljøfaglig rådgiver både i planfasen og i oppfølgingen i inneværende planperiode. Fylkesmannen har gode forutsetninger for å kunne lede det forberedende vannforvaltningsarbeidet. Endringsforslaget gir imidlertid ikke fylkesmannen samme rolle som i pilotperioden. Dette forslaget innebærer i mye større grad enn tidligere en styring av fylkesmannens arbeid, og mindre frihet til å ta lokale og regionale hensyn i arbeidet. Fylkesmannen har heller ikke noen definert rolle som samfunnsutvikler, og har i langt mindre grad enn fylkeskommunen et bredt kontaktnett ut i kommunene.

#### *Fra helhetlig og sektorovergripende til fragmentert sektorstyring*

Da vannforskriften ble vedtatt fikk vi nye rammer for vannforvaltningen i Norge. Målsettingen var en helhetlig og nedbørsfeltbasert vannforvaltning, på tvers av administrative grenser. Vannforvaltningen skulle være samordnet og sektorovergripende, med fokus på medvirkning. De ulike interessegruppene og kommunene ville få økt mulighet til innflytelse slik det er i planprosesser etter plan- og bygningsloven. Dette har det vært jobbet lenge med i vannregion Vest-Viken, og ut i fra evalueringer og følgeforskning har fylkeskommunene lyktes godt i dette arbeidet. Føringer til innhold og prosess fra nasjonale myndigheter er fulgt opp, samtidig som det

har vært bred forankring og deltakelse i prosessen, både på lokalt og regionalt nivå. Uenigheter har vært søkt avklart underveis i planarbeidet. Innenfor temaet vannkraft har imidlertid den regionale planen som ble vedtatt i 2015 vektlagt lokale og regionale hensyn sterkere enn det som er lagt til grunn for den nasjonale vurderingen av hvilke tiltak som må til for å oppfylle vannforskriftens miljømålsetninger. Denne uenigheten er synliggjort i planen og avgjort gjennom den sentrale godkjenningen.

Med forslaget til endringer i vannforskriften endres målsettingen om helhetlige og sektorovergrepene planer. Miljødirektoratet får ansvaret for å utarbeide og sende utkast til oppdaterte planer på høring. Det kan bli krevende å samordne fagdirektoratenes interesser, med stor risiko for at vannforvaltningsarbeidet blir mer fragmentert og sektorisert. I Meld. St. 22 (2015-2016) fremsetter regjeringen at regional planlegging skal ta tak i sektoroverskridende utfordringer og oppgaver. Disse skal underlegges politisk avveining og prioritering. Vannressursene er vår felles ressurs og kan ikke defineres som et sektoransvar. Håndtering av en slik sentral utfordring krever innsats på tvers av sektorer og myndighetsnivåer.

Dagens krav i vannforskriften til organisering og prosess foreslås fjernet, og kan tilpasses ønsker og behov i den enkelte vannregion. Fylkesmennene skal avgjøre om det er hensiktsmessig å inndele vannregionen i vannområder, og skal bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres på lokalt nivå. Vannforvaltningsarbeidet vil svekkes ved at det ikke lenger skal være en lovfestet samordningsarena regionalt (vannregionutvalg). Dersom den regionale samordningen ikke finner sted, vil resultatet bli en enda mer sektorisert forvaltning. Dette på tross av at målet med arbeidet er helhetlig sektorovergrepene forvaltning.

Endringen kan gi mindre ambisiøse og forpliktende vannforvaltningsplaner. Det er også en fare for at lokale og regionale innspill om tiltak innen statlig sektors myndighetsområde ikke vil bli inkludert i planene, og redusere muligheten til å oppnå miljømålene.

#### *Ikrafttredelse 1. juli 2018*

Det legges opp til at forskriftsendringene skal skje raskt. Dette vil utfordre både fylkeskommunene som avgir oppgaver, og fylkesmennene og Miljødirektoratet som skal motta oppgaver. Den nye organiseringen av arbeidet vil skape usikkerhet lokalt, og kan medføre tap av kompetanse og kontinuitet i vannforvaltningsarbeidet.

Det har tatt tid å få på plass gode rutiner for prosess og samarbeid som sikrer eierskap til planen blant de involverte, men arbeidet med oppfølging av vannforvaltningsplanene er godt i gang. De foreslåtte endringene kan føre til en svekkelse av det lokale vannforvaltningsarbeidet i en viktig fase i tiltaksoppfølgingen. Dette kan medføre at det blir en dårligere måloppnåelse for de vedtatte miljømålene i 2021.

Den foreslåtte frakoplingen fra plan- og bygningsloven innebærer at vannforvaltningsplanene går fra å være en regional til en statlig plan. En endring midt i planperioden fører til usikkerhet om hvilken juridisk status gjeldende planer vil ha. Dersom vannforskriften skal endres må den

inneholde en overgangsbestemmelse som blant annet klargjør hvilken virkning gjeldende vannforvaltningsplaner vil ha ved evt. ikrafttredelse av ny forskrift 1. juli 2018.

### **Økonomiske konsekvenser**

Departementene forventer at innsparinger vil skje ved at direktoratene slipper å utarbeide veiledere, besparelser ved at planene ikke lenger skal vedtas i fylkestingene, og at det vil være en enklere godkjenningssprosess når planene er utarbeidet i et nasjonalt perspektiv av direktoratene. Det beskrives at fylkesmennene og Miljødirektoratet vil få noe økte økonomiske og administrative kostnader, men at de økonomiske og administrative kostnadene for fylkeskommunene vil reduseres betydelig.

En del av KLDs bevilgninger til vannforvaltning har gått til å finansiere forvaltningsaktiviteter på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. For fylkeskommunene vil endringsforslaget innebære at midlene til vannforvaltning bortfaller i sin helhet. Dette er naturlig når fylkeskommunene ikke lenger har en formell rolle i arbeidet.

Den statlige bevilgningen til vannforvaltning i vannregion Vest-Viken er de siste årene direkte overført til vannområdene ved kommunene. 13 av de 18 vannområdene i vannregion Vest-Viken har ansatt en vannområdekoordinator i engasjement eller fast stilling. De fleste vannområdene er organisert som et interkommunalt samarbeid der både kommuner og fylkeskommuner bidrar til finansiering av driften av vannområdet etter en vedtatt spleiselagsmodell. Det statlige bidraget i dette spleiselaget er av stor betydning for driften av vannområdet. Det er usikkert om fylkeskommunene i vannregion Vest-Viken, som i tillegg har avsatt egne midler til vannforvaltningsarbeidet, vil videreføre dette når fylkeskommunene ikke har noen formell rolle i arbeidet. I Buskerud fylkeskommune har denne bevilgningen vært på kr 900.000,- til vannområdene i Buskerud i 2017, og fylkesrådmannen har foreslått samme bevilgning videreført i 2018. Dersom fylkeskommunen ikke lenger skal ha noen formell rolle i vannforvaltningsarbeidet er dette midler som det i så fall er naturlig å vurdere benyttet til andre formål.

For kommunene betyr endringene som foreslås økt usikkerhet rundt den videre finansieringen ved at en stor del av de etablerte spleiselagene bortfaller.

### **Konsekvenser for kontinuitet og kompetanse**

Det har vært pekt på fra flere hold at organiseringen av vannforvaltningsarbeidet i vannregioner og vannområder er suksesskriteriet i Norges oppfølging av vannforskriften. Dersom fylkeskommunene ikke lenger skal ha noen formelle oppgaver knyttet til vannforvaltning vil det kunne medføre tap av kontinuitet og kompetanse som kan svekke arbeidet både i forbindelse med oppdatering av planer og i tiltaksoppfølgingen for gjeldende plan. For å sikre fortsatt lokal forankring i vannområder må staten gå inn med økt og forutsigbar finansiering av vannområdenes drift. Det er viktig at den kompetansen som er bygget opp innen vannforvaltning i lokale vannområder sikres i et langsiktig perspektiv. Det er brukt mye tid og ressurser på å bygge opp kunnskap og kompetanse, og det er vesentlig for det videre arbeidet at denne kompetansen beholdes.

**Miljømessige konsekvenser**

Endringsforslaget medfører en mer «ovenfra og ned», sentral styring av vannforvaltningsarbeidet. Dette kan medføre risiko for at både kommuner og sektormyndigheter i større grad vil distansere seg fra aktiv deltakelse. Buskerud fylkeskommune er bekymret for at mindre delaktighet og eierskap til vannforvaltningsplanene kan føre til dårligere oppnåelse av vannforskriftens mål. Videre legges det opp til at det i de neste planperiodene kun skal foretas mindre endringer av eksisterende planer. Erfaring fra rollen som vannregionmyndighet tilsier at det er et relativt stort etterslep på både kunnskapsinnhenting, overvåking og forankring av tiltak. Buskerud fylkeskommune er derfor bekymret for at konsekvensene av de foreslåtte endringene vil senke ambisjonsnivå, måloppnåelse og positive effekter i forhold til brukerinteressene i våre vannressurser.

**Fylkesrådmannens anbefaling**

Fylkesrådmannen anbefaler at fylkestinget gjør vedtak om uttalelse til høringsforslaget som foreslått i vedtaket.

**Andre dokumenter i saken (ikke vedlagt)**