



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, telefon
Anniken Friis, 5557 2313
Kjell Hegna, 5557 2321

Vår dato
11.01.2018
Dykkar dato
05.10.2017

Vår referanse
2017/12091 461.0
Dykkar referanse
12/3974

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Høyringsuttale til forslag til endringar i vassforskrifta og naturmangfaldlova

Fylkesmannen er samd i forslag til omorganisering av arbeidet med vassforskrifta. Plassering av ansvaret i statleg miljøvernforvaltning vil vere det beste for å sikre nødvendig nasjonalt grep på gjennomføring av tiltak. Departementa må vurdere rettsverknaden av framtidige vassforvaltingsplanar. Det er viktig at nasjonale føresetnader for sektorane ligg føre i god tid før oppstart av neste planperiode.

Fylkesmannen viser til høyringsdokumenta frå Miljø- og klimadepartementet og Olje- og energidepartementet med forslag til endringar knytte til vassforskrifta. Hovudpunkta i forslaget er følgjande:

- Fylkesmannen skal ha regionalt ansvar for å koordinere det førebuande arbeidet med å oppdatere gjeldande vassforvaltingsplanar. Miljødirektoratet skal i samarbeid med relevante fagdirektorat ha det formelle ansvar i høyringsfasen. Klima- og miljødepartementet skal stå for endeleg godkjenning av nye planar.
- Heimelen for arbeidet med vassforskrifta vert flytta frå plan- og bygningslova til naturmangfaldlova.
- Nye punkt gjer at vassforskrifta vert meir i samsvar med vassdirektivet.

Ein tabell i høyringsnotatet viser forslag til organisering av arbeidet med framdriftsplan for neste landsdekkjande planperiode frå 2022 til 2027. Her går det mellom anna fram at departementet skal utarbeide nasjonale føresetnader innan 1. januar 2020.

Nærare om forslaget

Organisering og plassering av ansvar

Grunngjevinga for omorganiseringa er mellom anna erfaringar frå prosessen med gjeldande planar. Arbeidet med å utarbeide regionale planar etter plan- og bygningslova har vore omfattande og ressurskrevjande. Vidare prosess vil i hovudsak handle om å revurdere og oppdatere gjeldande planar. Arbeidet i denne planbolken kan difor gjerast enklare.

Vidare vert det vist til at det er rett å føre ansvaret attende til statlege organ for å sikre eit nasjonalt grep, sett på bakgrunn av at ansvarsområdet gjeld Noreg si oppfølging av EU sitt vassdirektiv.

Departementa meiner at koordinerende ansvar for vassforskrifta difor bør ligge til Fylkesmannen som regional, statleg styresmakt (*regional vasskoordinator*). Det vil omfatte ansvar for lokal og regional prosess med å få inn forslag og innspel til plan og tiltaksprogram. Ein vil likevel leggje opp til at organisering og prosess vert tilpassa kvar vassregion, slik at ein kan vidareføre samarbeidsformer som er innarbeidd og som fungerer godt.

Ressursane skal overførast frå fylkeskommunane til dei fylkesmannsembeta som får ansvar som regional vasskoordinator.

I følgje forslag til ny organisering skal Miljødirektoratet, i samsvar med dei aktuelle direktorata, ha ansvar for endeleg forslag til oppdaterte planar, tiltaksprogram og for høyringsprosessen. Det er grunngjeve med trong for nasjonal kalibrering av planar.

Heimelsgrunnlag og tilhøvet til vassdirektivet

Departementa vil flytte heimelen for arbeidet med vassforskrifta frå plan- og bygningslova til naturmangfaldlova. Denne lova vil då saman med forureiningslova og vassressurslova vere heimelslov for arbeidet med vassforskrifta. Det er foreslått å innføre eiga forskriftsheimel i kapittel II i naturmangfaldlova med ein ny § 26 a. Departementa meiner at det vil klårgjere at vassforskrifta og skal omfatte kystvatnet.

Det vert vist til at reglane i vassforskrifta § 29 om godkjenning av planar skal vidareførast, men referansen til plan- og bygningslova § 8-2 går ut. Det vert likevel vist til at forarbeida til plan- og bygningslova framleis vil gjelde for tolking av verknaden av endeleg godkjent vassforvaltingsplan. Dei viser til at det må «foreligge endringer i forutsetningene, som oppdatert kunnskap, endrede rammevilkår, eller andre særlige grunner» for å fråvike vedteken plan.

Det er vidare foreslått endringar som vil bidra til at vassforskrifta i større grad enn før vil vere i samsvar med vassdirektivet, mellom anna ein ny § 7 om at *Beskyttede områder* skal oppfylle miljømåla.

Fylkesmannens merknader

Vi visert til Miljødirektoratet si høyringsuttale i brev av 20. desember 2017. Vi vil knyte nokre merknader til synspunkt som kjem fram her.

Fylkesmannen stør i all hovudsak forslag til endringar. Grunngjevinga vår er knytt til følgjande:

- I åra framover må ein leggje avgjerande vekt på å finne ein organisasjonsmodell som sikrar gjennomføring av tiltaka. Etter oppfatninga vår er det Fylkesmannen, som regional miljøvernstyresmakt og som samordnar av statlege interesser, som best kan fylle rolla knytt til arbeidet med EU-direktivet på regionalt nivå.
- Mest moglege ressursar framover må gå til gjennomføring av tiltak. Det er nødvendig å omprioritere midlar for å sikre nødvendig kunnskapsgrunnlag for tiltaka.

Fylkesmannen vil samstundes streke under at det er viktig med sentral avklaring av nasjonale målkonfliktar mellom sektorane. Det er nødvendig dersom arbeidet skal bli meir effektivt. Det vil slik bidra til å sikre betre oppfølging av vassforskrifta på lokalt og regionalt nivå.

Nedanfor følgjer våre utfyllande merknader:

Evaluering og erfaringar

Overføring av oppgåver med vassforskrifta frå Fylkesmannen til fylkeskommunen var del av regionreforma i 2010. Fylkesmannen meiner Hordaland fylkeskommune har gjort ein grundig jobb i arbeidet som koordinator av prosessen med utarbeiding av den regionale vassforvaltningsplanen. Samarbeidet på regionalt nivå har fungert godt.

Vi vil likevel peike på at det ikkje vart utført nokon utfyllande evaluering eller vurdering av organisasjonsspørsmålet i samband med overføring av oppgåver. Etter vurderinga vår vart modellen med regional ansvarsdeling kompliserande for arbeidet.

Fylkesmannen meiner det er relevant å vurdere om oppfølging av statleg politikk skal ligge til eit politisk organ på fylkesnivå, der staten ikkje kan eller skal styre. Vi viser til at hovudtyngda av dei aktuell tiltaka etter vassforskrifta skal følgjast opp av kommunane og regionale statsetatar.

Etter erfaringa vår vil Hordaland fylkeskommune sjeldan ta rolla som overkommune. Dei har utfordringar med å sette krav og forventingar til kommunar, statsetatar og andre aktørar og slik krevje oppfølging og prioritering av tiltak i planar. At dei ikkje har vore pådrivarar i oppfølginga kan og skuldast at dei i for liten grad ser seg som eigar av planen. Resultatet har mellom anna kome til uttrykk ved at det ikkje er kalla inn til møte i vassressursutvalet (VRU) eller arbeidsutvalet etter at planen vart endeleg godkjent i departementet sommaren 2016. Slik vi ser det burde VRU vere sentral i arbeidet med å følgje opp og sikre gjennomføring av tiltaka.

Fylkesmannen viser og til NIBR-rapport¹ som går gjennom erfaringar frå arbeidet med vassforskrifta. Her går det mellom anna fram at arbeidet har bidratt til informasjons- og kunnskapsdeling og til felles forståing av utfordringar, men i mindre grad til utvikling av felles tiltak på tvers av sektorar og nivå i forvaltninga. Rapporten viser til at departementa ikkje har nytta styringsretten sin fullt ut for å sikre oppfølging av vassforvaltningsplanane på regionalt nivå.

Framtidig organisering

Neste fase i arbeidet med vassforskrifta vil i hovudsak dreie seg om oppdatering og revisjon av gjeldande planar. Fylkesmannen er samd i at det no er nødvendig å omprioritere ressursar slik at meir går til å sikre tilstrekkeleg fagleg grunnlag og til gjennomføring av tiltak. Det er viktig å finne ei organisering og ressursfordeling som gjer at dei ulike statleg styresmaktene prioriterer oppfølging. Vi meiner det er ein føresetnad for å at vi skal lukkast med å fylle dei nasjonale pliktene etter EU sitt vassdirektiv.

Gjennom fylkesmannsinstruksen har embetet ei rolle som samordnar av statlege verksemdar på regionalt nivå. Vi skal bidra til samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og lokal statsforvaltning. Ansvarsområda for statleg samordning omfattar mellom anna plansaker, tilsyn og andre saksfelt. Det er statlege miljøstyresmakter, ved departement og direktorat, som har hovudansvaret for oppfølging av vassdirektivet. Desse gir og det årlege miljøoppdraget til Fylkesmannen. Vidare har Fylkesmannen mange andre oppgåver knytte til vassforvaltninga, der løysingane har klår synergieffekt med tiltak i vassforskrifta. Med det som utgangspunkt

¹ NIBR 2016: 22 rapport - Sammen om vannet?

meiner vi at den statleg miljøvernforvaltninga har beste føresetnader for å sikre nasjonal oppfølging av EU sitt vassdirektiv.

I høyringsuttalen kommenterer Miljødirektoratet tilhøvet mellom foreslått arbeidsdeling mellom direktoratet og fylkesmannen som regional vasskoordinator. Vi er samde med direktoratet i at hovudtyngda av det førebauende arbeidet med planar, tiltaksprogram og oppdaterte miljømål bør liggje på det regionale nivået, då Fylkesmannen har mest lokal miljøkunnskap og best innsikt i lokale og regionale miljøutfordringar. Miljødirektoratet si rolle må vere å stå for fagleg godkjenning av planar, på lik line med arbeidsdelinga for verneplanar og vernevedtak. Nasjonal kalibrering kan skje i denne fasen.

I forslaget vil det vere opp til regional vasskoordinator å opprette vassregionutval, jf. § 22 siste ledd. Fylkesmannen vil streke under at det er viktig å sikre at sektorane faktisk prioriterer tiltaksgjennomføring og anna arbeid etter vassforskrifta. Erfaringane viser at det vil vere det mest kritiske punkt, uansett organisering. Vi støtter difor Miljødirektoratet sitt forslag til nye tekst i § 20:

«Sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner har ansvar for å utrede forslag til tiltak, samt utrede premissene for fastsettelse av miljømål når det berører deres saksområde eller vil ha betydning for deres planlegging og vedtak.»

Trong for fagmidlar for å sikre gjennomføring av tiltak

Erfaringar viser at vassområda treng meir ressursar til å kjøpe tenester og vassfaglege utgreiingar, for å betre kunnskapsgrunnlag og få gode kost/nytte-vurderingar. For at vassområda skal sikrast nok midlar er det nødvendig å omprioritere ressursane. Omprioriteringa vil å effektivisere arbeidet og bidra til at vi kan nå måla i vassforskrifta.

Heimelsgrunnlaget

Vassforskrifta blei fastsett i 2006 som ei gjennomføring av EU sitt vassrammedirektiv i Norge. Vassforvaltningsplanane er i dag regionale planar og skal godkjennast av departementet, jf. plan og bygningslova § 8-4 og vassforskrifta § 29. Ein godkjend regional vassforvaltningsplan skal leggjast til grunn for regionale organ si verksemd, og for kommunal og statleg planlegging og verksemd i regionen. Planen fører ikkje til absolutte forpliktingar av rettsleg art, men er eit grunnlag for å reise motsegner til planforslag som kan ha rettsleg binding.

Fylkesmannen viser til forslaget om å fjerne heimel i plan- og bygningslova fordi ein ikkje lenger ser det tenleg at vassforvaltningsplanane er regionale planar etter plan- og bygningslova § 8-2. Vi ber departementa vurdere om ein kan sikre heimelen i plan og bygningslova på annan måte. Vi meiner det i alle fall er viktig å klargjere kva for rettsverknad framtidige vassforvaltningsplanar skal ha, ut frå at det gjeld nasjonale forpliktingar. Planane bør også i framtida kunne gi grunnlag for motsegner og tilsyn. Vi ber difor departementa vurdere spørsmålet om vassforvaltningsplanane si forankring meir inngåande enn det som går fram av høyringsdokumenta.

Nasjonale føresetnader

NIBR-rapporten viser at det er eit generelt problem knytt til manglande sentral avklaring av nasjonale målkonfliktar. Etter erfaringa vår gjeld det innan fleire sektorar, som akvakultur, landbruk og energi. Det gjer at vi samla sett bruker meir ressursar på lokalt og regionalt nivå, noko som er ineffektivt.

I høyringsnotatet legg departementa opp til at nasjonale føresetnader for arbeidet med vassforskrifta ferdig til 1. januar 2010. Miljødirektoratet meiner desse bør vere ferdig seiast 1. januar 2019, slik at alle parter i vassområda og vassregionane er kjent med desse før dei skal gi innspel i neste planperiode.

Fylkesmannen er samd med Miljødirektoratet i at dei nasjonale føresetnadane må kome så raskt som mogleg, og helst ligge føre ved oppstart av revisjonsarbeidet i januar 2019. På bakgrunn av erfaringane frå førre planperiode ber vi difor departementa gripe fatt i dei aktuelle fagområda og sektorar som treng nasjonal avklaring så raskt som mogleg.

Med helsing

Rune Fjeld
assisterande fylkesmann

Anniken Friis
seniorrådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Kopi til:

Hordaland fylkeskommune	Postboks 7900	5020	Bergen
Olje- og energidepartementet	Postboks 8148 Dep	0033	Oslo
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Njøsavegen 2	6863	Leikanger
Miljødirektoratet	Postboks 5672 Sluppen	7485	TRONDHEIM