



Norges
Naturvernforbund
Friends of the Earth Norway

Klima- og miljødepartementet

15. januar 2018

Hørings svar til departementenes forslag til endringer i vannforskriften

Norsk Friluftsliv, Sabima, Norges Jeger- og Fiskerforbund, WWF Verdens Naturfond, Den Norske Turistforening og Norges Naturvernforbund har et langvarig og godt samarbeid om vannmiljø og vannforvaltning. Organisasjonene har i hele prosessen med innføring av vanddirektivet og gjennomføringen av vannforskriften i Norge arbeidet aktivt for å kunne medvirke i prosessene på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, slik vannforskriften tilsier. Våre organisasjoner har til sammen nesten en million medlemskap og representerer i stor grad allmennhetens ønske om å ivareta norsk vann- og vassdragsnatur.

Organisasjonene er opptatt av god tilrettelegging for medvirkning og mener plan- og bygningsloven er et viktig verktøy for å sikre demokratiske prinsipper om åpenhet og lokal forankring. Lokal kunnskap og informasjon om hvordan ulike arealer brukes til for eksempel friluftsliv må ivaretas i forvaltningen, og dette mener vi sikres best gjennom planprosesser etter plan- og bygningsloven. Vi mener derfor at vannforskriften fortsatt må være hjemlet i plan- og bygningsloven.

God vannforvaltning krever politisk forankring lokalt og regionalt samt at allmennhetens interesse og engasjement blir ivaretatt. Plan- og bygningsloven sikrer at vi får slike åpne prosesser, der både berørte etater og alle andre aktører og brukergrupper kan spille inn kunnskap og fremme sine interesser.

Departementene skriver at de ønsker å bringe vannforskriften nærmere ordlyden i EUs vanddirektiv. Bred medvirkning fra allmennheten og lokale myndigheter utpekes som et suksesskriterium i EUs vanddirektiv. Vi foreslår derfor at departementene *forsterker* den kommunale involveringen i vannområdene og fylkeskommunenes rolle i vannregionene. Dette vil være i tråd med EUs utpekte suksesskriterium for vanddirektivet og gir planene den legitimitet og tyngde som følger med lokal- og regionalpolitisk eierskap og som er nødvendig for gjennomføringen av de.

Organisasjonene mener at det er liten sannsynlighet for at regjeringens forslag om å, nok en gang, endre organiseringen av vannforvaltningen, vil gjøre neste planrunde enklere eller mer effektiv. Vi fremmer i stedet forslag som går på å ivareta de roller og rutiner som har begynt å falle på plass med dagens ordning. Videre må departementene utarbeide veiledere i henhold til tidsplanen i planprosessen, samt gi tydelige fellesføringer for sine etater slik at de kan delta i planarbeidet på regionalt nivå og dermed ivareta respektive sektors nasjonale interesser.

Vårt viktigste innspill er:

Vannforskriften må fortsatt være hjemlet i plan- og bygningsloven

I tillegg mener vi følgende:

- Fylkeskommunen må beholde koordineringsrollen i vannregionene
- De regionale vannforvaltningsplanene må utarbeides i vannregionene
- Departementsgruppen kan sørge for forenklet planprosess gjennom å innfri direktoratenes ønsker om tydelige fellesføringer og andre foreslåtte forbedringstiltak
- Fylkesmannen får mer ressurser til kunnskapsinnhenting og bedre faktagrunnlag

Bakgrunn og utdypende forklaringer til våre innspill

Vannforskriften må fortsatt være hjemlet i plan- og bygningsloven

Vi ser ingen grunn til å fjerne hjemmelen av vannforskriften i plan- og bygningsloven med henvisning til nasjonale interesser. Departementene skal, gjennom fellesføringer til sine respektive etater, sørge for at direktoratene deltar i planprosessene på en slik måte at de bidrar med etatens kunnskap og sikrer at sektorens interesser blir ivaretatt. Sektormyndighetene har mulighet til innsigelse hvis de mener rikspolitiske interesser står på spill, enten det skulle være vanndirektivets miljømål, forsyningssikkerhet for vannkraft eller andre forhold.

I tillegg skal vannforvaltningsplanene godkjennes sentralt av departementene, som da kan gjøre endringer i de foreslåtte vannforvaltningsplanene med henvisning til nasjonale interesser. Dog mener vi at utkast til oppdaterte forvaltningsplaner må utarbeides av de regionale vannkoordinatorene i samråd med vannregionutvalgene i vannregionene.

Det nasjonale målet om forsyningssikkerhet av elektrisk kraft

I høringsforslaget argumenterer departementene for at statlig ansvar for forsyningssikkerhet av elektrisk kraft skulle være et argument for endringene som foreslås.

Det er ingen tvil om at den fantastiske norske vassdragsnaturen gir oss vannkraften som er svært viktig for det norske samfunn. Erfaringene så langt tilsier at energimyndighetene kunne lagt større innsats i å finne en måte å bidra inn i planprosessen i vannregionene på. De har ikke i tilstrekkelig grad deltatt i utarbeidelsen av vannforvaltningsplaner slik ansvaret for vannkraftforsyningssikkerheten skulle tilsi. Vannkraft påvirker norsk vassdragsmiljø i betydelig grad, og må ta sin del av ansvaret for å forbedre miljøtilstanden der det trengs, samt akseptere at nåværende urørte naturtilstand må bevares andre steder. I tillegg har vi i dag en situasjon med energioverskudd og alle prognoser tilsier at det bare vil øke i årene som kommer. Vi kan derfor ikke se at ørelitte mer vann i tørrlagte elver, for å heve miljøtilstanden i vassdragene i tråd med vanndirektivets krav, skulle utgjøre en fare mot energisikkerheten i Norge.

Kravet til regional deltakelse gjelder også øvrige departementer i Departementsgruppen, som hver for seg må sørge for at de berørte etatene deltar sentralt i Direktoratgruppen, og at de organiserer seg på regionalt nivå slik at de kan delta i planprosessen i vannregionene for å ivareta de av departementets nasjonale ansvarsområder som berøres av vannforvaltning.

Det nasjonale målet å oppfylle miljømål i henhold til vanndirektivet

Norge skal rapportere velbegrunnede og realistiske mål til ESA. Derfor er det viktig at departementene i Departementsgruppen avklarer hvordan deres regionale ledd kan delta i planprosessen i vannregionene. Etatene må spille inn kunnskapen og alle relevante data som egen myndighet sitter på for å bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag, utarbeide og evaluere miljømål og på andre måter bidra konstruktivt til at kvaliteten på arbeidet blir god nok og at den egne myndighetens interesser blir ivaretatt.

Dette var noe av det mest etterspurte i Direktoratsgruppens evaluering i 2015¹, som delvis inkluderte Nasjonal referansegruppe og resulterte i Direktoratsgruppens omforente forbedringsforslag til Departementsgruppen².

¹ Beskrivelse av Direktoratsgruppens evaluering 2015: <http://www.vannportalen.no/tema-a-a11/evaluering-av-vannforvaltningsarbeidet-2010-2015/>

² Direktoratsgruppens råd til og ønsker om fellesføringer fra Departementsgruppen, <http://www.vannportalen.no/nyheter/2016/jul-sept/forslag-til-forbedring-av-vannforvaltningen/>

Fylkeskommunene fortsetter som koordinatorene i vannregionene

Vi mener det er svært viktig med lokalt og regionalt demokratisk forankrede prosesser, og mener det vil være til vannmiljøets beste. Det er derfor gledelig at arbeidet i vannområdene og vannregionene har ført til at vann er kommet inn på den politiske agendaen i kommuner og fylkeskommuner. Dette er også viktig med tanke på at vannmiljø skal ivaretas i kommunale areal- og reguleringsplaner, som deretter ligger til grunn for all annen saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Ikke minst er slik lokalpolitisk forankring viktig med tanke på fremtidig finansiering av tiltak for å bedre vannmiljøet. At kommunene føler eierskap til og ansvar for forvaltningen av vannet, er avgjørende.

I tillegg ser vi, slik mange andre har påpekt, at fylkeskommunene vil få en stadig viktigere rolle i årene fremover når regionreformen skal realiseres. Ansvar for vannmiljø passer godt inn her.

Det er neppe tvil om at både fylkesmenn og fylkeskommuner vil kunne lede og koordinere arbeidet i vannregionene, gitt at de tilføres nødvendige ressurser. Vi mener dog at vannforvaltningens effekt svekkes hvis den ikke er koblet til kommunal arealforvaltning. Vi viser også til Klima- og miljødepartementenes egne ord fra 1. juni 2017, i brev til fylkeskommunene med forventninger om oppfølging, samarbeid og rullering av de regionale vannforvaltningsplanene. I brevet påpekte departementet 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.»*

Organisasjonene støtter ikke departementenes vurdering om hvor mye mindre omfattende arbeidet i andre planrunde vil bli. Blant annet fordi det i den første planrunden måtte utarbeides miljømål og tiltak for mange vannforekomster uten tilstrekkelig faktagrunnlag. Organisasjonene er også kritiske til hvordan OED og KLD endret vannregionenes foreslåtte miljømål for mange regulerte vassdrag til at Godt Økologisk Potensiale allerede er oppnådd. Dette ble gjort uten en vurdering av mulige tiltak for å oppnå maksimalt økologisk potensiale innenfor rammene av den samfunnsnyttige aktiviteten (vannkraftproduksjonen) for å oppnå et minimum av fungerende akvatisk økosystem, slik vannforskriften krever. Vi mener at GØP-statusen for mange av disse regulerte vassdragene må revurderes i den andre planrunden. Det er viktig å opprettholde og videreutvikle den kompetanse og de rutiner som er opparbeidet i den første planrunden, noe som tilsier at fylkeskommunene bør fortsette som koordinatorene av arbeidet i vannregionene. Organisasjonene kan ikke se at vannforvaltningen er tjent med en stadig flytting av forvaltningsansvaret.

Vannforvaltningsplanene må utarbeides i vannregionene

Det er utvilsomt et nasjonalt ansvar å oppfylle vanndirektivets mål og fastsette konkrete miljømål for Norges ca. 30 000 vannforekomster. Vi mener imidlertid at bare selve antallet vannforekomster gjør at en må sikre forankring i nærmiljøet rundt ethvert vann, vassdrag og fjord – ellers vil det ikke være mulig å få holdbar forvaltning av vannet. Derfor bør forankringen i kommuner og fylker styrkes, heller enn svekkes. Det samme gjelder ordninger for å sikre at lokal økologisk kunnskap blir ivaretatt.

Vi er kritiske til forslaget om at Miljødirektoratet skal skrive de regionale vannforvaltningsplanene, noe som kan medføre tap av kunnskap, engasjement, eierskap og tillit. Ifølge regjeringens forslag skal hver region spille inn sine vesentlige spørsmål og forslag til forbedringer, og ut fra det skal Miljødirektoratet utarbeide hver vannregions plan. En slik prosess kan lett oppfattes som å få noe tredd ned over hodet av statlige myndigheter, og kan medføre at lokale og regionale myndigheter ikke lenger føler samme ansvar og eierskap til arbeidet, og med det svekkes sannsynligvis også engasjement og vilje til å prioritere midler til arbeidet i kommunene.

Arbeidet med vannforskriften er nå gjennom den første landsomfattende planrunden og i løpet av inneværende år skal de planlagte tiltakene være igangsatt. Da Norge fikk kritikk av ESA for svak

tiltaksgjennomføring i 2012 svarte norske myndigheter følgende: *"We have also pointed to the fact that the new arenas for integration nationally, regionally and locally only have existed for a very short period, and deserve significantly more time to be able to deliver results. Significant re-organization in the states' water management at this point, would disturb the implementation of the WFD and be a setback in relation to the integration and confidence-building that has already been obtained. This would then cause a delay the achievement of the WFDs objectives"*.³

Vi mener norske myndigheter hadde rett på dette punktet. Dette underbygger at fylkeskommunene må få beholde det regionale koordineringsansvaret, blant annet av hensyn til det nasjonale målet om å oppfylle miljømålene i henhold til vanndirektivet på en effektiv måte.

I omtalen av den nye regionreformen (Meld. St. 22) skriver departementene at arbeidet med vannforskriften i stor grad innebærer deltakelse fra lokale og regionale myndigheter samt bred deltakelse fra allmennheten. Dette tilsier at koordineringsansvaret bør ligge hos de folkevalgte i fylker og kommuner.

Ønsket om å endre organiseringen slik departementene nå forslår synes å mangle forankring i evalueringer og undersøkelser av hvordan arbeidet i denne første landsomfattende planrunden har gått.

I sammenstillingen av Miljødirektoratets egen evaluering av vannforskriftsarbeidet 2010-2015⁴ fremstår et tydelig bilde av at arbeidet med de regionale vannforvaltningsplanene bidrar til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gir grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Svarene i undersøkelsen viser at det er stor enighet om at planleggingen etter vannforskriften fremmer helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område sees i sammenheng. Det er også stor enighet om at vedtatte vannforvaltningsplaner blir et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet.

Funnene i den så kalte «Peer-Review»-evalueringen av Vannregion Glomma⁵ viste at den politiske forankringen lokalt og regionalt var en styrke, som gav «political commitment» til å gjennomføre tiltakene lokalt og regionalt. At kommunene har et slikt eierskap og ansvarfølelse for å bedre tilstanden innen sine ansvarsområder ble pekt ut som noe andre land kan lære av fra Norge.

Rapporten «Sammen om vannet?» fra NIBR⁶ viste en klar etterspørsel etter sterkere lokalpolitisk forankring (s. 107) men viser totalt sett at de fleste synes organiseringen av vannforvaltningen er hensiktsmessig (s. 144). Det er også verdt å notere seg at de statlige etatenes regionale ledd var langt mer positive til organiseringen i målingen som ble gjennomført i 2015 sammenlignet med de tilsvarende tallene fra 2013.

Hvordan få til forenklet planprosess

Det er foruroligende når departementene motiverer forslag til endringer med at *«Utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven (...) var omfattende, omstendelig og ressurskrevende.»* Demokrati tar tid, og vi tror ikke snarveier er et godt alternativ. Plan- og bygningsloven er en juridisk plattform som sikrer at mange hensyn avveies mot hverandre og at ulike sektorer kan delta i planprosessene.

³ Norske myndigheters svar til EU Kommisjonen, brev av 1. juni 2012,

http://www.vannportalen.no/contentassets/2a59142c00134178953f7f977d1d4b50/blueprint_957l.pdf

⁴ Oppsummering av spørreundersøkelse, Evaluering av vannforskriftsarbeidet 2010 – 2015, Miljødirektoratet Seksjon for vannforvaltning, 160502, <http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/dokumenter/tema-a-a/evaluering-2010-2015/a---rapport-oppsummering-av-sporreundersokelse-versjon-160502.pdf>

⁵ Peer Review Vannregion Glomma, mars 2016,

http://www.vannportalen.no/globalassets/vannregioner/glomma/glomma---dokumenter/b4---peer-review-report-glomma_final.pdf

⁶ Hanssen et al. *Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv*, NIBR-rapport 2016:22, <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Sammen-om-vannet>

Det forutsetter at sektormyndighetene *deltar* i prosessen til riktig tid og med nok ressurser, og at de spiller inn de data og den kunnskap de besitter. Ifølge evalueringen som ble gjort i Direktoratgruppen¹, delvis sammen med Nasjonal referansegruppe, var dette en mangel i den første landsomfattende planrunden.

Sektormyndighetene forklarte sitt fravær med at de av ulike grunner ikke hadde mulighet til å delta i slike regionale prosesser eller manglet ressurser. Det må være opp til hver sektormyndighet å sørge for at sektorens eget ansvar og interesser blir ivaretatt i de regionale vannforvaltningsplanene. Det kan ikke være opp til hver sektor å prioritere ned slik deltakelse. Fellesføringer fra departementene ble derfor satt opp som et avgjørende forbedringsforslag fra Direktoratgruppen.

En annen stor utfordring gjennom hele planprosessen, ikke bare for vannregionmyndighetene, men for alle som ønsket å delta, var de utlovede men stadig forsinkede veilederne og malene. Også dette kom altså tydelig frem i evalueringen i Nasjonal referansegruppe sammen med Direktoratgruppen, og det å få veiledere og maler i tide står på listen over forbedringsforslag fra Direktoratgruppen².

Disse og andre forslag til forbedringstiltak ble sendt fra Direktoratgruppen til Departementsgruppen i juni 2016². Her har altså de involverte direktoratene sendt en ønskeliste til sine departementer, med konkrete og konstruktive forslag til hvordan arbeidet med de regionale vannforvaltningsplanene skal kunne forenkles og forbedres innenfor eksisterende rammer. Vi er derfor kritiske til – og forundret over – at departementene ikke lyttet til disse rådene, men i stedet foreslår en mer omstendelig, mer ressurskrevende og sannsynligvis vanskeligere og mer risikabel vei. Vi mener Departementsgruppen kan sørge for forenklet planprosess gjennom å innfri direktoratenes ønsker om tydelige fellesføringer og andre foreslåtte forbedringstiltak.

Manglende ansvar for felles mål, sammen med uavklarte målkonflikter og manglende finansiering, ble utpekt som store utfordringer i planprosessen i Miljødirektoratets spørreundersøkelse⁴. Viktige tiltak som pekes ut for å styrke måloppnåelsen er tydeligere styringssignaler fra departementene som å pålegge direktoratene deltakelse, gi tydeligere og tidligere målavklaringer samt sikre en langsiktig/forutsigbar ressursituasjon.

Behovet for å få laget maler og veiledere for å forenkle arbeidet, enten det er rapportering om tiltaksgjennomføring, å gjøre kost-nytte-analyser eller å lage oppdatert og fornyet versjon av vannforvaltningsplanene ble trukket frem i Peer-Review-rapporten fra Glomma⁵. Også Riksrevisjonens undersøkelse av Klima- og miljødepartementets arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene⁷ pekte på at en av hovedutfordringene i første planrunden var forsinkede veiledere og at departementene ikke har hatt fellesføringer for sine etaters deltakelse (s. 60).

Det er viktig å huske at det for mange vannforekomster vil måtte settes miljømål og fastslås tiltak for første gang i andre planrunde. I tillegg mener vi at mange regulerte vassdrag med status GØP må få en grundig vurdering i lys av bedre faktagrunnlag. Med gode og tydelige fellesføringer til sektormyndighetene samt gode veiledere og maler kommer tidsnok i denne prosessen, vil den andre planrunden likevel kunne bli noe mindre omfattende enn det den første planrunden. Det forutsetter imidlertid også at dagens organisering opprettholdes.

Fylkesmannen må få mer ressurser til kunnskapsinnhenting og bedre faktagrunnlag

I rapporten fra NIBR⁶ fremkommer det at det er stor misnøye knyttet til kunnskapsgrunnlaget, som de fleste mener er alt for svakt. Et utilstrekkelig datagrunnlag var også et tydelig funn i Riksrevisjonens undersøkelse⁷ (s. 61). Riksrevisjonen påpekte at det for flere vannforekomster var et

⁷ Riksrevisjonens undersøkelse av Klima- og miljødepartementets arbeid med å sikre godt vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursen, Administrativ rapport nr. 1 2016, Riksrevisjonen, <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Vann.aspx>

så svakt datagrunnlag at arbeidet med å sette miljømål måtte utsettes til neste planrunde. Dette betyr at det for mange vannforekomster ikke bare er snakk om en enkel «oppdatering» i andre planrunde, men grundige vurderinger av hva som er riktig miljømål. Økte ressurser til bedre kunnskapsgrunnlag var også et tydelig ønske fra Direktoratsgruppen og Nasjonal referansegruppe. Et fungerende Vann-nett, er en forutsetning for en god andre planrunde. Det vil medvirke til vannforvaltningsplaner med sterk forankring både lokalt og regionalt med miljømål som støttes av og kan gjennomføres av de ansvarlige sektormyndighetene.

Vi ønsker lykke til med videre prosess i dette viktige arbeidet, og vi står gjerne til disposisjon dersom myndighetene ønsker noen av våre innspill utdypet.

Vennlig hilsen

Hans Erik Lerkelund, fagsjef naturforvaltning
Norsk Friluftsliv

Ingrid Lomelde, miljøpolitisk leder
WWF Verdens Naturfond

Christian Steel, generalsekretær
Sabima

Nils Øveraas, generalsekretær
Den Norske Turistforening

Espen Sjøilen, generalsekretær
Norges Jeger- og Fiskerforbund

Arnodd Håpnes, fagleder
Norges Naturvernforbund