



Naturvernforbundet

Oslo 5 des 2023

Høringssvar angående regjeringens forslag til endringer i forskrift av 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften), som gjennomfører direktiv 2006/60/EF (vanndirektivet) i norsk rett

Vi benytter med dette muligheten til å gi innspill i høringen av forslag til endringer i vannforskriften, og takker for at vi fikk fristen utsatt i et par uker.

Våre organisasjoner har et stort engasjement i å bevare og restaurere norsk kyst- og vassdragsmiljø, og har helt siden vannforskriften ble introdusert i norsk forvaltning vært aktive bidragsyttere i arbeidet med å oppfylle vanndirektivets mål.

Slik høringsnotatet forklarer, er endringene i § 12 det sentrale i høringen, og endringsforslaget et resultat av ESAs gjentatte påminnelser om at deler av vannforskriften ikke i tilstrekkelig grad gjenspeiler ordlyden i EUs vanndirektiv (WFD). Vi vil signalisere at vi ønsker å supplere innspillet vårt når dommen i "Fjordsøksmålet" foreligger. Dommen er ventet 10. januar 2024.

Vi mener:

Det er positivt at vannforskriftens § 12 om ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst nå skal oppdateres så den i størst mulig grad gjenspeiler ordlyden i vanndirektivet. Det er nødvendig å endre ordlyden i denne paragrafen for at den bedre skal reflektere innholdet i direktivet. Dagens § 12 andre ledd bokstav b forstås som en enkel kost/nytte-vurdering mellom samfunnsnytte og tap av miljøkvalitet, mens det i vanndirektivet er snakk om at samfunnsnyttene ved inngrepene skal være av (engelsk versjon) "overriding public interest" og/eller ha virkninger for "human health, to the maintenance of human safety or to sustainable development". Vi mener at det vesentlig svakere kravet i den norske vannforskriften har forplantet seg videre til svake forvaltningsvedtak som ikke er i tråd med direktivets intensjon. Som beskrevet i høringsnotatet har ESA, etter vårt syn med god grunn, uttrykt bekymring for at dette kunne skje.

Vi mener at det i tillegg må gjøres en grundig gjennomgang av veilederen for § 12, slik at også denne oppdateres i tråd med de nye forskriftsendringene. Vi vil også påpeke at det er viktig at vannforskriftens § 12 brukes i tråd med vanndirektivets intensjoner.

Vi støtter de foreslåtte endringene i §§ 28, 29, 33 samt i Vedlegg I.

Innspill angående endringene i vannforskriftens § 12 - ny aktivitet eller nye inngrep

Vi støtter at vannforskriftens § 12 får en ordlyd som bedre ivaretar tilsvarende del av vanndirektivet, dvs. vanndirektivets artikkel 4(7). Det går dels på å få inn et begrep som bedre beskriver hvor *viktig* en samfunnsinteresse skal være for å oppfylle § 12, dels en presisering av hvilke bestemte nyttevirkninger som kan legges til grunn.

En sentral del av endringen er å få inn et begrep som tilsvarer følgende begreper på andre språk i vanndirektivets artikkel 4(7):

- "overriding public interest" (EN)
- "væsentlige samfunnsinteresser" (DA)
- "ett allmänintresse av större vikt" (SV)
- "übergeordnetem öffentlichem Interesse" (DE)
- "interés público superior" (ES)

Innenfor EUs felles gjennomføringsstrategi for vanndirektivet («Common Implementation Strategy, CIS») er det utarbeidet en veileder for vanndirektivets artikkel 4(7)¹. CIS-veilederen for artikkel 4(7) slår fast at ikke alle "samfunnsinteresser" automatisk kan anses som "overordnede", og at det er viktig å skille på "samfunnsinteresser" og "overordnede samfunnsinteresser". CIS-veilederen for artikkel 4(7) slår fast at en enkel begrunnelse uten ytterligere velbegrunnede vurderinger ikke er tilstrekkelig for å erklære en planlagt ny aktivitet eller et nytt inngrep som "overordnet samfunnsinteresse", men at det kreves en bred og transparent prosess som involverer både myndigheter og andre interessenter i saken.

Ifølge Oxford Learner's Dictionary² er den engelske definisjonen av «*overriding*»: «Viktigere enn noe annet i en bestemt situasjon». Ifølge Det Norske Akademis Ordbok³, betyr «*overordnet*», «som er av største betydning, viktighet; viktigst; vesentligst». Men "overordnet" brukes imidlertid også i mer svevende betydning, både til innhold og vurdering, og har ikke samme praksis på norsk som "overriding". Eksempelvis: "Jeg har bare noen overordnede synspunkter akkurat nå" eller "vi begynner med presentasjon av våre synspunkter og overordnede innspill" eller "Overordnet ønsker vi å bidra til at ...".

Samtidig noterer vi at det i Utenriksdepartementet tilrådning i St.prp. nr. 75 (2007-2008), om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om innlemmelse av vanndirektivet, lå ved en norsk oversettelse av vanndirektivet, der begrepet "*altoverveiende offentlig*

¹ Rad 564-566, side 19, i CIS Guidance Document no 36: Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and The Floods Directive, Guidance Document No. 36, Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7), New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities,
https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF

² Oxford Learner's Dictionary, «*overriding*»:
<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/overriding>

³ Norsk Akademis Ordbok, «*overordnet*»:
<https://naob.no/ordbok/overordnet>

interesse" brukes⁴. I tillegg at det i norsk versjon av vanndirektivet på nettsiden til EFTA om vanndirektivets innlemmelse i EØS-avtalen står "*tvungende allmenne hensyn*"⁵. Begrepet "overordnet samfunnsinteresse" er dermed ikke en selvfølge og vi mener det er viktig å gjøre en grundig vurdering av valg av begrep for å sikre at det som velges virkelig samsvarer med betydningen i vanndirektivets punkt 4(7).

Vi støtter altså en innføring, i vannforskriftens § 12, av et begrep som bedre ivaretar betydningen av "overriding public interest" (EN) og mener det nærmest er å se som en rettelse. En slik endring er viktig da den vil medvirke til at vannforskriften blir mer i tråd med vanndirektivet i saker som omhandler nye inngrep. Vi er imidlertid i tvil om "overordnet samfunnsinteresse" er riktig begrep til å ivareta intensjonen i denne delen av artikkel 4(7) i vanndirektivet.

Vi støtter at det i § 12 annet ledd bokstav b innføres en presisering av hvilke bestemte nyttevirksomheter som kan legges til grunn for ny aktivitet eller inngrep i en vannforekomst, så lenge nytten av dem er større enn nytten ved at miljømålene i vanndirektivet nås. Nytevirksomhetene som foreslås er "**menneskers helse, sikkerhet eller bærekraftig utvikling**". En slik presisering mangler i gjeldende § 12 i vannforskriften.

I vanndirektivet er det imidlertid presisert at det er **opprettholdelse av menneskers sikkerhet** det gjelder, slik som i disse språklige versjonene:

- "maintenance of human safety" (EN)
- "opretholdelsen af menneskers sikkerhed" (DA)
- "för vidmakthållandet av människors säkerhet" (SV)
- "die Erhaltung der Sicherheit der Menschen" (DE)
- "el mantenimiento de la seguridad humana" (ES)

Vi støtter en innføring som presiserer hvilke nyttevirksomheter som kreves, da dette vil bidra til å tydeliggjøre hva som skal til for at det kan gis tillatelse til nye inngrep og aktiviteter. Vi foreslår imidlertid at formuleringen legges så nært opp til vanndirektivet som mulig, og at endringsforslaget av vannforskriftens § 12 annet ledd bokstav b endres til følgende (**fet skrift våre innføyer**):

"Inngrepe eller aktivitetene skal være begrunnet i overordnede samfunnsinteresser, og/eller inngrepenes eller aktivitetenes nytte for menneskers helse, opprettholdelse av menneskers sikkerhet eller en bærekraftig utvikling skal være større enn nytten for miljøet og samfunnet av at miljømålene nås."

⁴ Fra St.prp. nr. 75 (2007-2008), med norsk versjon av vanndirektivet som vedlegg, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/utrykt_vedlegg_300I0060-2.pdf

⁵ Legal act in Norwegian: EEA Suppl. No 35, 23.6.2011, p. 589-660, <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/solr/translated-legal-acts/norwegian/n32000L0060.pdf>, herfra: <https://www.efta.int/eea-lex/32000L0060>

Dette foreslår vi fordi det forenkler forståelsen av avsnittet og fordi det er mer i tråd med vanndirektivet, der eksempelvis den engelske versjonen lyder slik:

“c) the reasons for those modifications or alterations are of overriding public interest and/or the benefits to the environment and to society of achieving the objectives set out in paragraph 1 are outweighed by the benefits of the new modifications or alterations to human health, to the maintenance of human safety or to sustainable development, and”

Mangelfull bruk av vannforskriftens § 12

Vår erfaring er at vannforskriftens § 12 ikke brukes i tilstrekkelig grad i Norge. I tillegg mener vi at vurderingene av samfunnsnyttene i saker som omhandler ny aktivitet eller nye inngrep ofte tas på bakgrunn av en antatt nytte, av eksempelvis arbeidsplasser eller marginalt kortere reisetid på en veistrekning. Dette kan ikke anses som *overordnet* samfunnsnytte, og denne typen antatt samfunnsnytte ser ofte ut å legges til grunn uten en ordentlig analyse som vektlegger den mot nytten av å nå miljømålene etter vannforskriften.

Det er viktig at vannforskriftens § 12 brukes etter intensjonen, særlig fordi den i flere tilfeller er strengere enn norsk sektorlovverk, eksempelvis forurensningslovens § 11.

En lov eller forskrift må være formulert slik at den fungerer etter hensikten i konkrete enkeltsaker. Loven, eller forskriften, må derfor stille tydelige krav til rammer for lovlige unntak, uten at skjønnsrommet er så stort og krav til vurderingsgrunnlag så svakt at lovens intensjoner undergraves, slik vi mener er tilfellet med gjeldende § 12 i vannforskriften.

Veilederen for vannforskriftens § 12

Vi mener at den norske § 12-veiledningen har flere svakheter, og at det er naturlig at denne revideres i forbindelse med endringene i vannforskriftens § 12. Vi mener at særlig kapittel 3.4 i regjeringens presiseringer av 9.7.2021, som inngår i § 12-veiledningen⁶, er direkte misvisende i henhold til vanndirektivets intensjoner. Det står som følger:

«Etter § 12 første ledd bokstav b må denne aktiviteten være "bærekraftig". Verken direktivet eller forskriften gir noen definisjon av dette begrepet. I norsk regelverk oppstilles det imidlertid gjerne flere lov- og forskriftsbestemte vilkår som må være oppfylt for at en tillatelse kan gis. Departementet tolker begrepet slik at summen av dette regelverket kan sees som et uttrykk for nasjonale vurderinger av hva som er bærekraftig for den enkelte typen aktivitet.

Utføres en virksomhet i henhold til en tillatelse gitt av offentlig myndighet, anses kravet til bærekraft å være oppfylt. For sektormyndigheten som skal vurdere § 12, innebærer dette i praksis at *begrepet "bærekraftig" ikke setter noen nye krav i tillegg til det som allerede følger av gjeldende regelverk.*»

⁶ Veileder til vannforskriftens § 12,

<https://www.vannportalen.no/veiledere/veileder-2021-veileder-til-vannforskriften--12/>

Den norske veilederen legger altså til grunn at alle tillatelser og vedtak som sektor-myndighetene fatter basert på sine respektive sektorlover er "bærekraftige". Vi mener at § 12-veilederen med denne tilnærmingen til bærekraft bryter med intensjonene i vanndirektivet. Sagt på en annen måte: Hvis alle vedtak fattet av norske myndigheter var bærekraftige ville vi ikke hatt behov for et vanndirektiv. Argumentasjonen i veilederen faller dermed på sin egen urimelighet.

Det er flere viktige momenter i CIS-veilederen for artikkel 4(7) som ikke gjenspeiles i den norske veiledningen for § 12. Vi gjengir ikke her hele veilederen (som både påpeker at allmennhetens medvirkning i stor grad kan bidra til å avgjøre hva som er overordnede interesser og at vannkraft ikke automatisk kan ses som en overordnet samfunnsinteresse), men vi vil understreke at den norske veiledningen for § 12 må revideres i tråd med EUs felles gjennomføringsstrategi, og ønsker særlig å trekke frem følgende momenter:

- CIS-veilederen for artikkel 4(7) redegjør for krav i forhold til analyse av kostnader og fordeler ved en aktivitet eller nytt inngrep opp mot direktivet. Veilederen understreker at det ikke er nødvendig å økonomisk verdsette eller kvantifisere alle kostnader og fordeler, siden det kan være metodisk krevende, men legger vekt på å forene kvalitativ og kvantitativ informasjon, eventuelt en multikriterieanalyse, med formål å få et best mulig informert beslutningsgrunnlag. Ifølge veilederen må alle tapte miljømessige, økonomiske og sosiale vannrelaterte fordeler som følge av manglende oppnåelse av miljømålene i direktivet vurderes. Uansett valg av metode poengterer veilederen at vurderingen av økonomisk og sosial velferd er knyttet til den miljømessige, og vurderingen må være transparent og mulig å etterprøve. Vi mener at den norske veilederen bør revideres med tydelige krav til kost-nytte-analyser.
- Ifølge CIS-veilederen for artikkel 4(7) må man foreta en vurdering av om direktivets artikkel 4(7) slår inn, ikke bare ved helt nye aktiviteter eller inngrep som kan påvirke en vannforekomst, men også ved endringer i allerede eksisterende aktivitet eller infrastruktur:

«amendments (e.g. expansions) to already existing activities or infrastructure (e.g. modifications or extensions at an existing dam or weir). In this context, note that also the renewal of an existing authorisation or licensed activity, e.g. a water abstraction permit, can require an Article 4(7) Test – if the conditions of the permit are changed and the change of activities undertaken according to the renewed permit could cause deterioration.»
(...)

“For pressures on water bodies stemming from activities authorised under existing permits, a timely review, and potential amendment, is important for the achievement of the WFD objectives.”

- I tillegg klargjør CIS-veilederen for artikkel 4(7) at *“there is a need to consider potential cumulative effects of modification”*. Det vil si at den samlede belastningen av ny aktivitet og nye inngrep over tid må vurderes konkret og helhetlig. Vi mener dette må inn i den norske veilederen, for å unngå at ulike aktiviteter og inngrep som stadig fører til forringelse av vannforekomster blir begrunnet med samfunnsnytte uten at det

foreligger en kontrollerbar faglig analyse. Samlet belastning henger også sammen med samfunnets kollektive endringsblindhet. Det er derfor behov for veiledning av sektormyndigheter og kommuner på hva bærekraft innebærer slik at norsk forvaltning og politikk unngår å forbli på en kurs der stadig miljøforringelse ses på som veien til bærekraftig utvikling.

Den norske veilederen fanger så vidt vi kan se ikke opp disse viktige momentene. Vi mener derfor at den norske veiledningen for § 12 må revideres slik at den, etter endringen i vannforskriften, sikrer ivaretagelse av intensjonene i vanndirektivets 4(7).

Kommentarer til øvrige endringsforslag i høringen

§ 28 – Høring (av planprogram og oversikt over hovedutfordringer samt vannforvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram)

Vi støtter den foreslåtte endringen om å gå tilbake til 6 måneders høring, slik direktivet krever.

Da forvaltningen, erfaringsmessig, sliter med å få til reell medvirkning i prosessene (i tillegg til at dette er et krav i vanndirektivet) mener vi det er fornuftig med denne endringen. Med tanke på kapasitetsutfordringer i vannregioner og vannområder er det viktig å få nok tid til å initiere og gjennomføre gode prosesser.

§ 29 - Vedtak og godkjenning av oppdaterte vannforvaltningsplaner

Endringen innebærer å fjerne tidskravet om at fylkestingene skal vedta den oppdaterte vannforvaltningsplanen seks måneder før den nye planperioden begynner. Nytt tidskrav blir i stedet at oppdatert vannforvaltningsplan skal *«vedtas i fylkestingene i de berørte områder innen påfølgende planperiode begynner.»*

Slik vi forstår det blir det da en risiko for at direktoratenes tilrådninger, herunder Miljødirektoratets sammenfattende tilråding til KLD, risikerer å komme langt ut i planperioden, og at den sentrale godkjenningen dermed kan komme flere måneder etter at en planperiode er/skulle ha startet. Høringsnotatet klargjør ikke hvilken plan (gammel eller ny/oppdatert) som da gjelder. Dette gjør at vannforvaltningsprosessene lett kan fremstå som uryddige.

§ 33 - Endring av forskriften

Vi støtter at man sikrer at vannforskriftens tekniske vedlegg kan oppdateres i henhold til gjeldende bestemmelser/rettsakter i EU, og at Miljødirektoratet derfor får tilgang til å endre i det tekniske vedlegget IX.

Vedlegg I

Vi har ikke kommentarer til de foreslåtte endringene i inndelingen av vannregioner, men vil understreke at finansiering av endringen må sikres slik at endringene ikke går ut over driften.

Vennlig hilsen,

Christian Steel, generalsekretær Sabima

Karoline Andaur, generalsekretær WWF Verdens naturfond

Truls Gulowsen, leder Naturvernforbundet

Dag Terje Klarp Solvang, generalsekretær Den Norske Turistforening

Siri Parmann, fagsjef Norges Jeger- og Fiskerforbund

Bente Lier, generalsekretær Norsk Friluftsliv

Kontaktperson: Christian Steel, christian.steel@sabima.no, tlf. 93445082