

Klima- og miljødepartementet  
[postmottak@kld.dep.no](mailto:postmottak@kld.dep.no)

Leikanger 14.01.2018

## Innspel til høring om endring av vassforskrifta og naturmangfaldlova.

Innspelet vert sendt inn frå følgjande organisasjonar i Sogn og Fjordane; Sognefjorden Vel, Naturvernforbundet, Sogn og Fjordane Turlag og FNF - forum for natur og friluftsliv i både Hordaland og Sogn og Fjordane.

### Innleiing

Klima- og miljødepartementet føresler endringar i vassforskrifta på bakgrunn av erfaringane frå arbeidet med gjeldande forvaltningsplanar.

Forslaget inneber blant anna at vassforvaltningsplanane ikkje lenger skal fungere som regionale planar etter plan- og bygningslova, og at naturmangfaldlova erstattar plan- og bygningslova som ein av dei tre heimelslovene for vassforskrifta.

### Samandrag

1. Vi ser dette som eit ledd i ein «forenkling» av naturforvaltninga, som i praksis vil bety enno ein «svemming» av denne. Kort grunngjeving av vårt standpunkt er at regjeringa ønsker å:

1. Flytte ansvaret, for å ved neste rullering, berre oppdatere dei regionale vassforvaltningsplanane frå Fylkeskommunene til Miljødirektoratet, med Fylkesmannen som ny regional vassregionkoordinator, for å samle inn innspel frå sektormyndene og sivilsamfunnet.
2. Fjerne forankring i plan- og bygningslova, som dermed vil fjerne formell og juridisk planstatus for vassforvaltningsplanane som fylkesdelplan.
3. Forankring flyttast til naturmangfaldlova, som ein heilt generell heimel til å lage regionale vassforvaltningsplanar.
4. Fylkeskommunene vert fråtekne einkvan rolle i vassforvaltningsarbeidet etter vassforskrifta.

2. Elles set vi gjerne pris på Fylkesmannen sin overordna rolle i naturforvaltninga, men innanfor dette feltet viser det seg ofte at regionale og lokale politikarar har teke ansvar og sørge for progressive planar som tek grep for å betre vassmiljøet. Vi trur grunnen kan vere at kommunane og fylkeskommunane har fått tilført både ressursar og personar som arbeidar med sakene og legg fram fakta og gode forslag. Det gjer det enklare for lokalpolitikarar å ta gode avgjerd. I nokre tilfelle kan vassforvaltninga vere eit førebilete for korleis ein burde arbeide på fleire andre område innan naturforvaltninga.

FNF Sogn og Fjordane, Sognefjordvegen 40, 6863 Leikanger. Tel.: 480 20 532

3. Generelt er svært mange vassmiljøtiltak knytt til lokal forvaltning. Sjølv om staten skal ha det overordna ansvaret er det tross alt kommunane som må gjennomføre tiltak i spreidde avlaup, det er dei som deler ut SMIL- og RMP-midlar til jordbruket, det er lokalt næringsliv og lokale aktørar i primærnæringane som skal gjennomføre tiltak osv.
4. Tidspunktet er særst uheldig då vassregionane er midt oppe i å gjennomføre tiltak og planleggja neste rullering. Nå vil mykje tid og fokus gå med til omstilling, midt i løpet. Det vil i verste fall utsette gode tiltak vi sårt treng for betre vassmiljø.
5. Vi frykter at dette vil fjerne motivasjon og interesse frå lokale og regionale politikarar til å engasjere seg. Det vert ein dreining til ein ovanfrå og ned tilnærming der kommunane og andre lokale aktørar får mindre høve til påverknad og involvering. Det ligg eksplisitt i fjerninga frå plan- og bygningslova.

### **Konklusjon**

Så tidleg i prosessen som arbeidet etter vassforskrifta no er, meiner vi det er feil å nytte tid og fokus på omorganisering framfor å styrke arbeidet og miljøa som driv dette i dag, både fagleg og økonomisk. Fylkesmannen er i dag inkludert i det faglege arbeidet. At statleg styring er for svak i dag kan vi ikkje sjå er den største utfordringa for dette arbeidet fram til no. Det har vore ein gjennomgåande underfinansiering både nasjonalt, regionalt og lokalt for å kunne gjennomføre tiltak. Å svekke engasjementet der tiltaka skal gjennomførast ved statleg overstyring utan tilstrekkelege midlar vil etter våre syn svekke vassforvaltninga og gjennomføring av oppdaterte tiltak for eit betre vassmiljø.

### **Demokrati og medverknad**

Ved mange høve elles melder regjeringa ønsker om å styrke lokaldemokratiet, men her ser vi igjen eit konkret eksempel på det motsette. Regionale planer forankra i plan- og bygningslova sikrar brei fagleg, politisk og sivil medverknad. Vi meiner denne omlegginga vil svekke dette monaleg, inklusive det engasjementet som er vesentleg for vilje til gjennomføring av naudsynte tiltak.

Den føreslegne nye organiseringa av arbeidet er oppe for fortsatt samarbeid på lokalt nivå, men det vil ikkje vere lovpålagd slik som no.

Fylkesmannen vert ein «regional vannkoordinator» utan mynde og denne vert lagt til «ny» vedteken region etter 2019. Fylkesmannen får ansvar for å innhente grunna innspel til forslag til naudsynte endringar i gjeldande forvaltningsplanar, og å samordne dei ulike innspela. Samt ha ansvar for å legge til rette for deltaking frå lokale og regionale mynde og andre berørte partar innanfor vassregionen, og framleis regional og lokal deltaking gjennom hhv vassregionutval og vassområdeutval der det er behov og ønske om det. Kva tyder det? Desse har vore knytt til politisk nivå regionalt og lokalt.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Ein av utfordringane for gode høve til å nå måla med EU sitt vassdirektiv er at arbeidet har vore svært underfinansiert. Men her søker ein å redusere utgiftene, ved å fjerne mynde og arbeid frå vassregionmynde og flytte ansvar og utgifter til staten. Miljødirektoratet over de siste åra har hatt kutt i sine budsjett innan arbeid med naturforvaltning og det vil vere avgjerande at dei får tilstrekkelege budsjett til å følgje opp arbeidet i tråd med vassforskrifta og EU sitt vassdirektiv.

### **Naturforvaltning og status**

Vassforvaltningsplanane mister sin status som regionale planer etter plan- og bygningslova, men dei vil framleis vere basert på nedbørsfelt «river basin management plans» slik vassdirektivet krev. Tap av formell og juridisk status, samt høve til fagleg oppgradering ved opphavleg rullering av vassforvaltningsplanane er ei vesentleg svekking.

Arbeidet har vore nybrottsarbeid, og mykje kunnskap er lagt fram, men det er enno mykje som manglar som er vesentleg for god måloppnåing, som kommande rulleringar kunne ta opp i seg, slik at planane stadig skulle verte betre og meir fagleg oppdaterte og med tilpassa miljøtiltak.

Det at det ikkje skal vedtakast nye vassforvaltningsplanar og tiltaksprogram for kommande periodar, men at gjeldande kun skal oppdaterast om det vert naudsynt, og at rikspolitiske og nasjonale omsyn skal kunne overstyre det faglege arbeidet, slik vi ser det, meiner vi er ei sær s uheldig svekking av arbeidet.

### **Bakgrunn for våre synspunkt**

Naturmangfoldloven er ei tverrsektoriell lov. I utgangspunktet er det ikkje naudsynt med ei eksplisitt forankring i naturmangfoldloven i vassforskrifta, sjølv om det ved fleire høve er vorte påpeikt at naturmangfoldlova også burde ha vore heimelslov for vassforskrifta. Prinsippet om utøving av miljøomsyn ved offentleg myndigheitsutøving følgjer av Grunnlova § 112, forplikingar etter internasjonal rett og kodifiseringa av desse i naturmangfoldlova.

For å gjera denne samanhangen klarare i høve direktivet må ikkje målet vera å ta vekk forankringa til plan- og bygningslova, men å leggja til naturmangfoldlova som heimelslov saman med plan- og bygningslova, forureiningslova og vassressurslova. Kapittel II i naturmangfoldlova har fått tittelen "*Alminnelige bestemmelse om bærekraftig bruk*" for å understreka at bestemmingane søker å oppnå ein tverrsektoriell funksjon og samordna berekraftig bruk og vern i forvaltingsavgjerder. Det er ikkje slik at naturmangfoldlova erstattar plansystemet i plan- og bygningslova, og mekanismane i plan- og bygningslova kan heller ikkje erstatte naturmangfoldlova. Plan- og bygningslova er ved sidan av naturmangfoldlova blant dei viktigaste lovverka for å sikra miljøet. I Ot. prp. nr. 10 (2008-2009) vart det påpeikt at «Den nye plan- og bygningsloven er tilpasset behovet for å utarbeide vannforvaltningsplaner etter de krav direktivet stiller».

I høyringsnotatet vert det vist til at det er ei statleg målsetjing "*staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger, og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning*", jf. Meld. St. 22 (2015-2016). Vi viser til at føremålet med sentral godkjenning av regionale vassforvaltningsplanar følgjer av «nasjonal samordningsinteresse», jf. pbl. § 8-1. Vi vil vise til at det ikkje føreligg motstrid mellom intensjonen om at staten tek ansvar for et "nasjonalt helhetsgrep", og aktiv involvering av fylkeskommunal myndigheit og bruk av regionale planar når det gjeld planlegging etter vassforskrifta. Det er korrekt at staten ved Klima- og miljødepartementet har eit juridisk ansvar for gjennomføringa av arbeidet med vassforskrifta nasjonalt, jf. Ot. prp. nr. 22 (2008-2009): "Som nasjonalt ansvarlig myndighet er Miljøverndepartementet ansvarlig overfor ESA, og kan stilles til ansvar gjennom EFTA-domstolen ved manglende oppfyllelse av direktivets krav". For å gjennomføra dei ambisiøse målsetjingane i direktivteksten, så vil norske myndigheiter vera avhengig av ei sterkt samarbeid med Stortinget som bevilgande myndigheit, dei statlege forvaltnings- og fagorgana, regionale statlege myndigheiter, fylkeskommunar (regionar), kommunane og interessentar.

Vi ønskjer også å visa til at Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet ønskjer å bringa vassforskrifta meir i tråd med vassdirektivet 2000/60/EF. I den samanheng er det viktig og relevant å presisera at direktivteksten i fortalen viser til subsidiaritetsprinsippet, jf. fortalen i direktiv 2000/60/EF nr. 13, 14, 18 og 46.

I fortalen nr. 13, direktiv 2000/60/EF, vert det vektlagt: «Beslutninger bør træffes så tæt som muligt på de steder, hvor vandet anvendes eller påvirkes. Der bør derfor lægges særlig vægt på handling inden for medlemsstaternes ansvarsområde gennem udarbejdelse af indsatsprogrammer, der er afpasset regionale og lokale forhold». I fortalen nr. 14 vert det understreka: «Forudsætningerne for, at dette direktiv får den ønskede virkning, er et nært samarbejde og en samordnet indsats på

FNF Sogn og Fjordane, Sognefjordvegen 40, 6863 Leikanger. Tel.: 480 20 532

fællesskabsplan, medlemsstatsplan og lokalt plan samt oplysning, høring og inddragelse af offentligheden, herunder brugerne».

Subsidiaritetsprinsippet vart også vektlagt då Stortinget handsama innlemminga av direktiv 2000/60/EF i EØS-avtalen, jf. St. prp. nr. 75 (2007-2008) og Innst. S. nr. 131 (2008-2009): «Komiteen viser til at gjennomføringen forutsetter et utstrakt samarbeid mellom en rekke berørte myndigheter på alle nivåer i forvaltningen. Kommunene vil være sterkt involvert og i mange tilfeller prosessdrivende for arbeidet i vannområdene. Komiteen forutsetter også at det legges praktisk og ressursmessig til rette for en bred involvering av sivilsamfunnet, slik direktivet forutsetter» (vår understreking).

Plan- og bygningslova er det lovverket som best er i stand til å oppfylle dei målsetjingane og rettsmekanismane som vert lagt til grunn i artikkelane 13 og 14 i direktiv 2000/60/EF. Planlegging og offentlig medverknad er eit heilt sentralt verkemiddel i direktivteksten, jf. fortalen nr. 46 og artikkelane 13 og 14 i 2000/60/EF. Vi kan ikkje sjå at forslaget som departementeta har sendt på høyring er eigna til å oppfylle direktivintensjonane og subsidiaritetsprinsippet. Vi vil difor oppmode departementa om ikkje å ta vekk heimelen til plan- og bygningslova i vassforskrifta.

Departementa drøftar heller ikkje bakgrunnen for utviding av verkeområdet til plan- og bygningslova i § 1-2 andre avsnitt. Ordlyden i pbl. § 1-2 andre avsnitt vart tatt med for å vera i tråd med direktiv 2000/60/EF og verkeområdet for vassforvaltingsplanane, jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008). Vassforskrifta har heller ikkje noko bestemming om geografisk verkeområdet til vassforvaltingsplanane.

Vi vil også minne om planlovutvalet si grunngeving for kvifor vassforvaltingsplanar burde vera forankra i plan- og bygningslova, jf. avsnitt 7.17.5.2 i NOU 2003:14: «Flertallet mener 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. Flertallet viser også til at vannressursloven uttrykkelig sier at vannbruksplanlegging fortrinnsvis skal skje etter plan- og bygningsloven. På dette punkt synes det altså å være bred enighet om realiteten. Et tilleggsmoment er kravet om konsekvensutredning av planer, og det systemet for dette som nå foreslås bygget inn i planer etter plan- og bygningsloven».

Ordlyden pbl. § 3-1 fjerde avsnitt vart i forarbeida til plan- og bygningslova mellom anna grunngeve med at lova skulle bidra til å gjennomføre direktivforpliktingane etter 2000/60/EF: «Norge er blant annet direkte forpliktet til å følge EU-direktiver på EØS-området, f.eks. når det gjelder konsekvensutredninger, miljøinformasjon og rett til deltakelse i beslutningsprosesser samt direktiv om fellesskapstiltak for vannpolitikk (EUs rammedirektiv for vann)».

Ved å gje vassforvaltingsplanane status som regional plan så får planane også rettsleg tyding for gjennomføringa av kommunal planlegging og arealforvaltning. Plansystemet etter plan- og bygningslova støttar også opp om «nasjonal samordningsinteresse» i samband med gjennomføringa av vassrammedirektivet i norsk rett, jf. pbl. § 3-6. Klimatilpassingsutvalet, NOU 2010:10, peikte på sambandet mellom vassforvaltingsplanar og omsynet til klimaendringar, jf. pbl. § 3-1. Det vil difor vera viktig å integrera andre «nasjonale samordningsinteresser» å sjå dei i samband med regionale vassforvaltingsplanar, td. flaumsikring, energiplanlegging, klimatilpassing, klimagassreducerande tiltak og behovet for restaurering av akvatiske økosystem og kommunal arealforvaltning.

FNF Sogn og Fjordane, Sognefjordvegen 40, 6863 Leikanger. Tel.: 480 20 532

EU kommisjonen skal etter artikkel 19 nr. 2 i direktiv 2000/60/EF evaluere direktivet innan 2019, og deretter føreslå eventuelle endringar i direktivteksten dersom dei finn dette naudsynt. Vi vil føreslå at Noreg ivaretar systemet etter vassforskrifta slik det er i dag, og avventar ei eventuell reorganisering til EU kommisjonen har gjennomført si evaluering av direktivteksten. Dagens organiseringa av arbeidet med vassforvaltinga er best eigna til å oppfylle intensjonane og føremålet i direktiv 2000/60/EF.

Med helsing

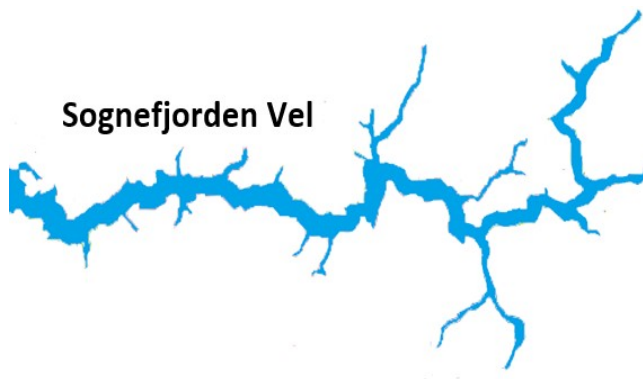
Forum for natur og friluftsliv i Sogn og Fjordane

Elisabeth Dahle  
Fylkeskoordinator

Forum for natur og friluftsliv i Hordaland

Ørjan Sælensminde  
Fylkeskoordinator  
<http://fnf-nett.no/1417.1080.Hordaland.html>

**Sognefjorden Vel**  
Torbjørn Dale – leiar



**Naturvernforbundet i Sogn og Fjordane**  
Marit Vøien Nes – leiar



**Sogn og Fjordane Turlag**  
Ron Overdevest – leiar naturvernutvalet

Sogn og Fjordane Turlag



Tel.: 480 20 532

[fjordane](#)

NJFF i Sogn og Fjordane  
Alf Erik Røyrvik - leiar



FNF Sogn og Fjordane, Sognefjordvegen 40, 6863 Leikanger. Tel.: 480 20 532

Epost [sognogfjordane@fnf-nett.no](mailto:sognogfjordane@fnf-nett.no)

Nettside [www.fnf-nett.no/sognogfjordane](http://www.fnf-nett.no/sognogfjordane)