

VEDLEGG

HØRINGSNOTAT

NÆRMERE GJENNOMGANG AV FORSLAG TIL FORSKRIFT OM RAMMER FOR VANNFORVALTNINGEN

Gjennomgangen fokuserer på hovedinnholdet i de ulike delene i vedlagte forslag til forskrift.

Innhold	Side
Del 1 Innledende bestemmelser.....	2
Del 2 Miljømål og kunnskapsgrunnlag.....	2
Del 3 Planlegging i vannregionene.....	4

1. DEL 1 INNLEDENDE BESTEMMELSER

Forskrift om rammer for vannforvaltning retter seg primært mot det arbeidet som skal skje i regionene, for å følge opp direktivets krav om en helhetlig forvaltning, beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene.

Selv om det primært er prosessen med å fastsette miljømål, utarbeide tiltaksprogrammer og formalisere dette gjennom regionale forvaltningsplaner som forskriften omhandler, setter den også frister for når tiltak skal være gjennomført og når miljømålene skal være oppnådd. Forskriften har ingen nærmere bestemmelser om hvordan dette skal skje, ettersom det vil være samme ansvarsfordeling som i dag når det gjelder hvem som er myndighet til å pålegge tiltak etter gjeldende lover for å følge opp vedtatte planer.

Med utgangspunkt i vedleggene til rammedirektivet for vann, er det utarbeidet vedlegg til forskrift om rammer for vannforvaltningen som gjelder som del av forskriften.

2. DEL 2 MILJØMÅL OG KUNNSKAPSGRUNNLAG

2.1 Miljømål (forskriftens kapittel 2)

Miljømålene skal legges til grunn for planleggingen i vannregionene. I kapittel 2 er rammedirektivets bestemmelser om hvilke miljømål som skal legges til grunn, og frister for måloppnåelse, nedfelt. Forskriften angir også hvilke kriterier og bestemmelser som gjelder for å eventuelt utsette fristene for å nå miljømålene, eller å vedta mindre strenge miljømål. Forskriften gjengir direktivets krav, men er språklig og teknisk tilpasset norsk regelverkstradisjon. Det understrekes imidlertid at miljømålene er ment å ha samme meningsinnhold som i direktivet. For vannområdene som velges ut til *første planperiode* (jf. § 29), d.v.s. at plan skal være godkjent i løpet av 2009, åpnes det for å kunne utsette måloppnåelse til neste planperiode dersom *vesentlige* kostnader eller andre tungtveiende hensyn vanskeliggjør måloppnåelse innen fristen. For vannområder som omfattes av *andre planperiode* (plan skal være godkjent i løpet av 2015) kan fristene for å nå målene utsettes, eller det kan vedtas mindre strenge miljømål, dersom kostnadene viser seg *uforholdsmessig* store eller tiltakene ikke kan gjennomføres av tekniske eller naturmessige årsaker. Grunnen til at det er noe mer lempelige vilkår for å utsette måloppnåelse for vannområder som omfattes av første planperiode, er at arbeidet i disse områdene ligger noe i forkant av hva vi strengt tatt er forpliktet til ut fra de fristene som gjelder for EØS-landene.

For *overflatevann* er målet i utgangspunktet god økologisk og kjemisk tilstand (jf § 4), med muligheter for unntak på gitte vilkår som nevnt over. Karakteriseringen i henhold til EUs rammedirektiv for vann gir også landene mulighet til å peke ut vannforekomster som er såkalt *sterkt modifiserte* (jf. § 5). Dette omfatter vannforekomster som på grunn av fysiske inngrep risikerer å ikke tilfredsstille kravet til god tilstand, men hvor tiltaket, på grunn av sin betydelige samfunnsnytte, ønskes opprettholdt. Slike tiltak, som f. eks norske vannkraftreguleringer kan gis muligheten til fastsettelse av spesielt tilpassede, og mildere, miljøkrav. Dette kravet betegnes godt økologisk potensiale og er den beste økologiske tilstand man kan oppnå uten at tiltaket fjernes eller hensikten med tiltaket berøres negativt. Det kan

være nødvendig å benytte direktivets unntaksbestemmelser også for sterkt modifiserte vannforekomster, da for eksempel vannkraftreguleringer kan medføre problemer med å oppfylle målet om god kjemisk tilstand, som i utgangspunktet gjelder for vannforekomster som er klassifisert som sterkt modifisert.

Det tas sikte på å utarbeide rikspolitiske retningslinjer med overordnede nasjonale føringer for hva som skal legges til grunn for den regionale planleggingen.

Rammedirektivet gjelder ikke bare opprydding i vannforekomster med moderat eller dårlig tilstand, men skal også bidra til å beskytte mot *framtidige inngrep eller virksomhet* som kan forårsake forringelse av miljøtilstanden. Når vannregionplanene er vedtatt vil det være en forutsetning at nye inngrep eller virksomheter ikke får klarsignal uten at konsekvensene for vannmiljøet utredes og vurderingen tilsier at belastningen er ubetydelig eller inngrepet tilfredsstillende direktivets betingelser for at en forringelse kan aksepteres. Direktivet gir betydelig rom for inngrep som kun endrer en overflatevannforekomsts fysiske karakteristikker, eller endrer nivået i en grunnvannforekomst. For øvrige påvirkninger av vannforekomster, gir direktivet bare adgang til å forringe tilstanden fra "høy" til "god". Direktivet fastsetter dessuten betingelser for at ovennevnte forringelse skal kunne aksepteres. (jf. § 13).

Tiltak knyttet til *prioriterte stoffer* skal legges til grunn for planleggingen på linje med de øvrige miljømålene (jf. § 8). Det innebærer at det i planleggingen skal tas høyde for at det skal gjennomføres tiltak med sikte på gradvis reduksjon av forurensning fra prioriterte stoffer og stans i utslipp av prioriterte farlige stoffer. Hvilke stoffer dette gjelder fremgår av vedlegg VIII til forskriften. Det er allerede fastsatt en liste over 33 slike prioriterte stoffer. Tiltak for å redusere utslippene av prioriterte stoffer skal iverksettes umiddelbart. 11 av stoffene på listen er vurdert å medføre så stor risiko at de er prioritert for utfasing. Målet om utfasing av farlige, prioriterte stoffer skal nås innen utgangen av 2020, i samsvar med nasjonalt utfasingsmål for disse stoffene. Tiltak mot stoffene vil følge av vedtak eller forskrifter gitt etter forurensningsloven og produktkontrollloven, og reguleres ikke direkte i denne forskriften.

2.2 Karakterisering og overvåking m.m. (jf. forskriftens kapittel 3)

2.2.1 Karakterisering (§ 16)

Forskriften krever at vannforekomstene skal karakteriseres i samsvar med vedlegg II, for bl.a. å finne ev. avvik i forhold til direktivets mål om god tilstand. Vannforekomstenes tilstand skal på bakgrunn av kriteriene klassifiseres som høy, god, moderat, dårlig eller svært dårlig. Som del av klassifiseringen skal også betydningen av menneskeskapte påvirkninger vurderes, og det skal utarbeides en økonomisk analyse av vannbruken i samsvar med vedlegg III til forskrift om vannforvaltning.

Forskriften krever at vannforekomstene skal være karakterisert innen utgangen av 2007. Denne fristen gjelder som et minimum for vannforekomster som velges ut til første planperiode, d.v.s. at forvaltningsplan skal foreligge innen utgangen av 2009 (jf § 4). Siste frist for å ha karakterisert alle vannforekomstene er 2009 (jf. § 20). For vannforekomster som omfattes av første planperiode er det ønskelig at karakteriseringen er gjennomført i løpet av 2006. Ettersom karakteriseringen gir et nyttig grunnlag for å sikre en helhetlig forvaltning av vannforekomstene, er det ønskelig at karakteriseringen gjennomføres snarest mulig også i øvrige områder, og særlig der det er planer om nye inngrep eller påvirkninger.

Det er allerede gjennomført en *grovkarakterisering* av norske vannforekomster på bakgrunn av data som har vært tilgjengelig. Dette innebærer en grovsortering av vannforekomstene i kategoriene åpenbart god tilstand, usikker tilstand og åpenbart dårlig tilstand. Resultater fra grovkarakteriseringen viser at ca 50 % av vannforekomstene foreløpig er vurdert til å ha åpenbart god tilstand. Anslagsvis 15 % av vannforekomstene er vurdert å ha en tilstand slik at de åpenbart ikke oppfyller direktivets hovedmål. Ytterligere 15 % av vannforekomstene er såkalte kandidater til å være sterkt modifiserte, d.v.s. at vannforekomstene er utsatt for omfattende og varige fysisk/tekniske inngrep (vanligvis vannkraftutbygging) som har medført betydelige hydromorfologiske endringer (jf. § 3 p) slik at de ikke kan oppnå god tilstand. De resterende 20 % av vannforekomstene kan ikke klassifiseres uten at det gjøres en grundigere vurdering. De viktigste belastningene som har resultert i klassifiseringen "åpenbart dårlig" eller "usikker, er avrenning fra urbane områder, eks. kommunale avløp og industri, samt jordbruk.

Resultatene er usikre bl.a. fordi de er avhengig av hvilke type data som har vært tilgjengelig i forbindelse med grovkarakteriseringen. Dette bildet vil dermed kunne bli betydelig endret når fullkarakteriseringen er gjennomført. Det har blitt reist spørsmål om hvorvidt påvirkninger som rømt oppdrettslaks/-ørret, lakselus, taretråling og introduserte arter skal omfattes av karakteriseringen. Berørte departementer og direktorater vil komme tilbake med nærmere avklaringer på dette punktet.

De foreløpige resultatene fra grov-karakteriseringen er oversendt fylkesmennene med anmodning om å foreta den nødvendige vurderingen av vannforekomstene med usikker tilstand og kvalitetssikre det arbeidet som er utført. I dette arbeidet vil fylkesmennene trekke andre regionale myndigheter med. Til hjelp for karakteriseringen er det utviklet informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT-verktøy). Tidlig i 2006 vil dette bli web-basert slik at arbeidet med fullstendig karakterisering i 2006 vil bli åpent for innsyn fra berørte parter.

Landene, inklusiv Norge, har valgt ut målestasjoner som skal brukes til *interkalibrering* av landenes klassifikasjonssystem. Hensikten med interkalibreringen er å sikre samsvar mellom landenes klassifisering av vannforekomster når det gjelder avvik fra forventet naturtilstand, d.v.s. avvik fra den miljøtilstand en kan forvente uten menneskelig påvirkning og som vil ha betydning for når det er aktuelt å vurdere tiltak. Interkalibreringen skal gjennomføres innen sommeren 2006. Ved vesentlig avvik i klassifisering, skal de nasjonale klassifiseringsgrensene justeres. I 2005 skal Norge sammen med de øvrige nordiske land og Skottland gjennomføre et omfattende arbeid med å tilrettelegge for interkalibreringen i 2006.

2.2.2 *Overvåkingsprogram (jf. § 19)*

Direktivets bestemmelser og vedlegg om overvåking stiller relativt detaljerte krav til hvilken vannovervåking som må gjennomføres. Det skal både gjennomføres basisovervåking for å følge utviklingen i de naturlige forholdene og langsiktige endringer som følge av omfattende menneskelig virksomhet, og tiltaksorientert overvåking for å følge utviklingen i miljøkvalitet i de vannforekomstene som ikke har god tilstand. I Norge vil overvåkingen gjennomføres i et samarbeid mellom sentrale og regionale myndigheter, der det ligger an til at basisovervåkingen og landsrepresentativ tiltaksorientert overvåking vil være sentrale myndigheters ansvar, mens vannregionene har ansvar for mye av den tiltaksorienterte overvåkingen.

For de vannområdene som velges ut til første planperiode skal overvåkingen være på plass seinest i løpet av 2007. For de øvrige områdene skal overvåkingen seinest være etablert i løpet av 2011.

Overvåkingen av tilstanden i vannforekomstene vil så langt det er mulig baseres på eksisterende programmer og systemer. Videreutvikling og supplering vil imidlertid være nødvendig. Vannovervåkingen er i dag fordelt mellom flere deler av offentlig forvaltning. Dette forutsettes videreført.

3. DEL 3 PLANLEGGING I VANNREGIONENE

3.1 Vannregioner og vannregionmyndighet (forskriftens kapittel 4)

3.1.1 Vannregioner (jf. § 21)

Direktivet krever at landet skal deles inn i vannregioner, der ingen nedbørfelt skal deles. NINA, NIVA og NIBR utredet i 2001 mulige inndelinger i vannregioner i Norge. Her ble det bl.a. konkludert med at det ikke var grunnlag for å foreta inndeling på bakgrunn av naturgeografiske forhold. Utover hensynet til at ingen nedbørfelt skal deles, vil det dermed være hensiktsmessighetsvurderinger som legges til grunn for inndelingen i vannregioner.

Ved å ta utgangspunkt i regionaladministrative forhold, har en kommet frem til følgende to hovedalternativer for inndeling:

Alternativ 1: 14 vannregioner

Dette alternativet ligger så nær som mulig opp til dagens fylkesgrenser, uten å dele nedbørfeltene. Dette betyr bl.a. at innlandsfylkene Hedmark og Oppland ikke kan være egne regioner. Her har en isteden valgt å lage en region med utgangspunkt i nedbørfeltet til Glomma og Gudbrandsdalslågen, der også Vansjø/Hobøl og Østfoldkysten er inkludert (region 1). Det er ikke naturlig å la Vestfold og Aust-Agder bli egne vannregioner. Her har en isteden tatt utgangspunkt i Vestfolds tilknytning til Buskerud gjennom Lågen (region 3), og Aust-Agders tilknytning til Vest-Agder gjennom Otra (region 5). Resultatet blir dermed 14 vannregioner.

Alternativ 2: 5 vannregioner

Dette er like mange som NVEs inndeling i regionkontorer, men grensene sammenfaller ikke helt. NVEs inndeling deler Møre og Romsdal ved Rauma og Nordland ved Saltfjellet. For å minske den administrative deltakelsen for disse to fylkene foreslås derfor å legge hele Nordland til vannregion Nord og hele Møre og Romsdal til vannregion Midt. NVEs inndeling følger ellers fylkesgrensene, og også her vil det være behov for mindre eller større justeringer. Den største justeringen består i at Opplands del av Drammensvassdraget (Begna, Etna/Dokka) må følge resten av vassdraget til vannregion Sør.

Andre land

I Sverige bygges det opp relativt autonome regionmyndigheter. De har hatt fokus på kystproblemene, og inndelt i 5 regioner med utgangspunkt i Bottenviken, Bottenhavet, Nordre Østersjøen, Søndre Østersjøen og Västerhavet. Danmark har valgt 12 regioner knyttet til Amtene. Forslag om å nedlegge Amtene kan innebære at antall regioner reduseres til 4. Finland har valgt 8 regioner knyttet til Miljøsentralens regionkontorer.

Høringsinstansene bes om å gi synspunkter på forslaget til inndeling i vannregioner.

Valg av vannregionmyndighet

I hver av de ovennevnte vannregioner skal det utpekes en ansvarlig myndighet ("Competent authority") i vannregionen, heretter kalt vannregionmyndigheten (VRM).

Fylkesmannsembetet skal være ansvarlig regional myndighet i de vannregionene som blir valgt.

I alternativ 1 der landet foreslås delt inn i 14 vannregioner, vil tre av vannregionene omfatte flere fylker. I alternativ 2 der landet foreslås delt inn i 5 regioner vil alle regionene omfatte flere fylker. Det forutsettes et nært samarbeid mellom de berørte fylkesmenn i disse vannregionene. I valget av hvilket embete som bør være vannregionmyndighet er det lagt vekt på flere momenter. Det er vurdert som viktig at det utpekte embete ligger nedstrøms i felles vassdrag, har erfaring med planlegging både i vassdrag og kystsone og representerer et tyngdepunkt i regionen både geografisk og med hensyn til utfordringer i arbeidet med å nå god tilstand i vannforekomstene.

Høringsinstansene bes særlig om å gi synspunkter på forslagene til valg av vannregionmyndighet i de regionene som omfatter flere fylker.

Betydningen av eventuell forvaltningsreform

Regjeringen har bestemt at et fornyet og styrket regionalt forvaltningsnivå skal etableres. Regjeringen vil gjennomføre en utredning av hvilke oppgaver som skal desentraliseres og hvordan en samtidig omorganisering av fylkesmannsembetene kan gjennomføres. Inndelingen i regioner skal ta hensyn til avstander og identitet og skje i en prosess der både kommunene og dagens fylkeskommuner deltar. Arbeidet skal være fullført og framlagt for Stortinget slik at reformen kan iverksettes senest 1. januar 2010. Eventuelle endringer i det regionale forvaltningsnivået som følge av slik reform kan også få betydning for inndelingen i vannregioner etter denne forskriften.

Alternative forslag til inndeling i vannregioner, og forslag til vannregionmyndighet:

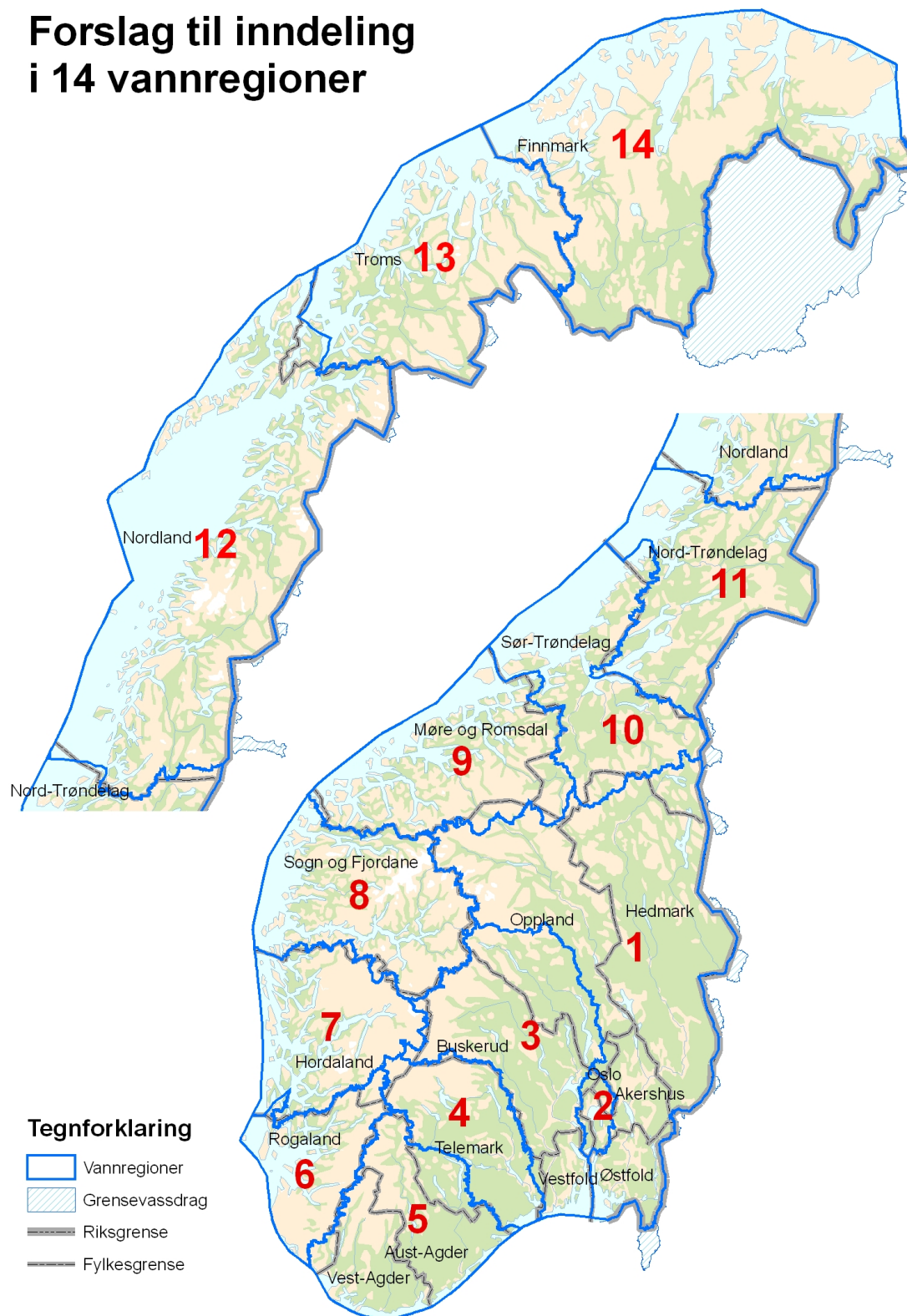
Vannregionene omfatter 247 vannområder som drenerer til norske hav og 15 vannområder som drenerer til Finland og Sverige. Vannregionene omfatter vassdragene med grunnvann og tilhørende kystområde som vist i tabell x nedenfor.

Alternativ 1: Forslag til 14 vannregioner

Vannregion	Beskrivelse	Vannregion- myndighet
1. Glomma-regionen	Hedmark, deler av Sør-Trøndelag, største delen av Oppland og Akershus, Østfold – Haldenvassdraget, Glomma med Gudbrandsdalslågen, Vansjø/Hobøl, Østfoldkysten	Fylkesmannen i Østfold
2. Oslo-regionen	Oslo og deler av Akershus - "Små"-vassdragene som drenerer til Indre Oslofjord og deler av Breiangen	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
3. Buskerud/Vestfold-regionen	Deler av Oppland, Buskerud og Vestfold – Hele Drammensvassdraget med Etna /Dokka, Begna, Hallingdal og Eggedøla-Simoa, Drammensfjorden og Vestfoldkysten	Fylkesmannen i Buskerud
4. Telemarks-	Største delen av Telemark –	Fylkesmannen

regionen	Skiensvassdraget og Kragerøvassdraget, Telemarkskysten	i Telemark
5. Agder-regionen	Deler av Telemark, Aust- og Vest-Agder – Fra Gjerstadelva til Sira, Sørlandskysten	Fylkesmannen i Vest-Agder
6. Rogalands-regionen	Rogaland med små justeringer – Fra Bjerkreim til Karmøy, Rogalandskysten	Fylkesmannen i Rogaland
7. Hordalands-regionen	Hordaland med små justeringer – Fra Etnevassdraget til Masfjorden, Hordalandskysten	Fylkesmannen i Hordaland
8. Sogn og Fjordane-regionen	Sogn og Fjordane med små justeringer – Fra Sognesjøen til Sildegapet, Sogn og Fjordane-kysten	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
9. Møre og Romsdals-regionen	Møre og Romsdal med små justeringer Fra Vannylven til Trondheimsleia, Møre og Romsdalskysten	Fylkesmannen i Møre og Romsdal
10. Sør-Trøndelags-regionen	Sør-Trøndelag med små justeringer Fra Hitra til Osen, Sør-Trøndelagskysten	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
11. Nord-Trøndelags-regionen	Nord-Trøndelag med små justeringer Fra Stjørdalsvassdraget til Vikna, Nord-Trøndelagskysten	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
12. Nordlands-regionen	Nordland med små justeringer – Fra Åbjøra til Andøya, Nordlandskysten	Fylkesmannen i Nordland
13. Troms-regionen	Troms med små justeringer – Fra Grytøya til Kvænangen, Tromskysten	Fylkesmannen i Troms
14. Finnmarks-regionen	Finnmark med små justeringer – Fra Loppa til Grense Jakobselv, Finnmarkskysten	Fylkesmannen i Finnmark

Forslag til inndeling i 14 vannregioner



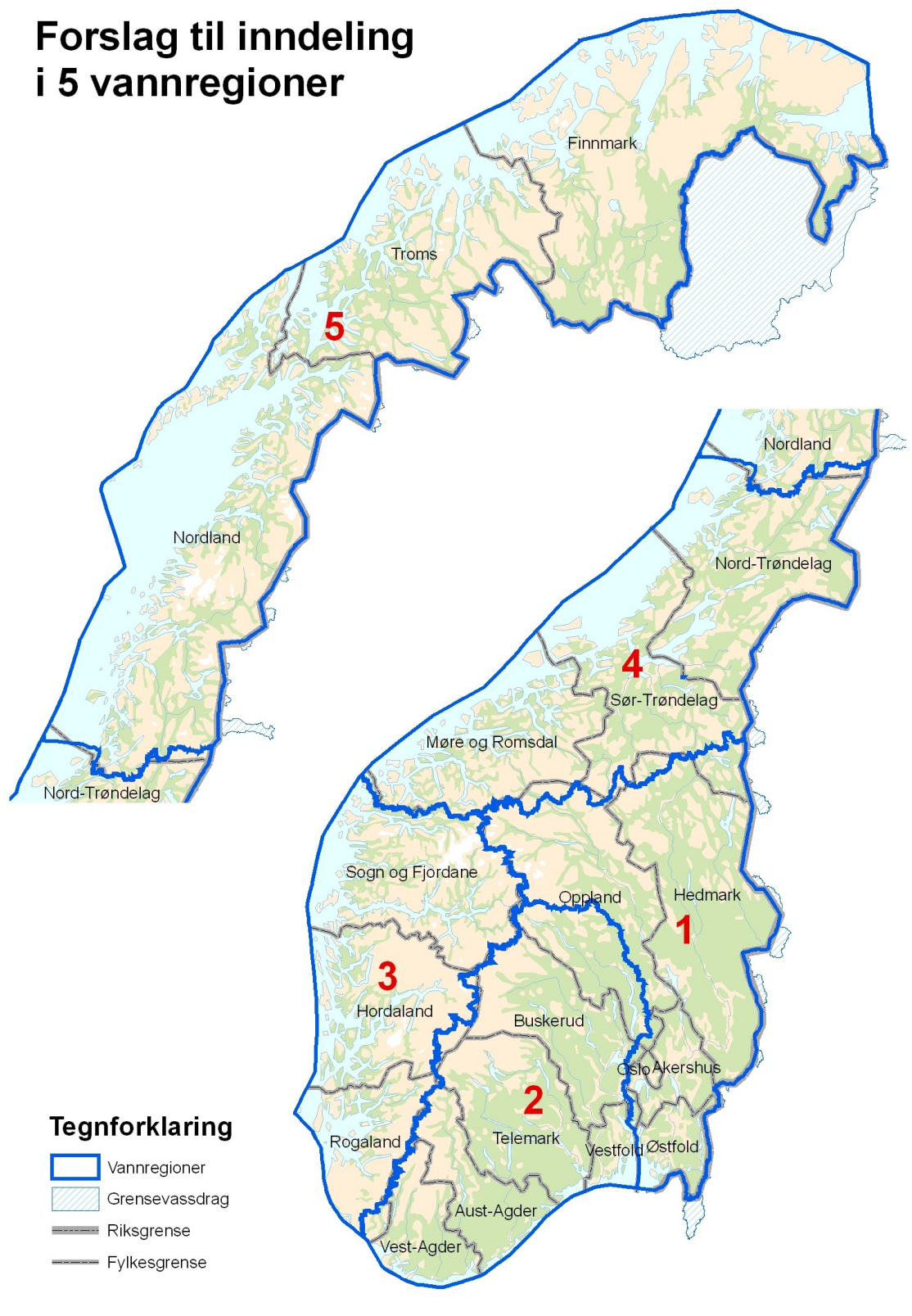
Forslag til inndeling og avgrensning av 14 vannregioner (alternativ 1).

Vannregionene er i de marine områdene avgrenset av grunnlinja og riksgrensen mot våre naboland.

Alternativ 2: Forslag til 5 vannregioner

Region	Fylker	Ansvarlig
1. Vannregion Øst	Hedmark, Østfold, Oslo-Akershus, største delen av Oppland (Gudbrandsdalslågen) og sørøstre del av Sør-Trøndelag (Glomma, Haldenvassdraget, Morsa etc.)	FM Østfold
2. Vannregion Sør	Buskerud og deler av Oppland (Valdres og Dokka-Randsfjorden), Vestfold, Telemark, Agderfylkene (Drammens-vassdraget til Sira)	FM Telemark
3. Vannregion Vest	Rogaland, Hordaland og Sogn og fjordane (Kvina vestover til Stadt)	FM Hordaland
4. Vannregion Midt	Møre og Romsdal, Trøndelagsfylkene (Stadt til og med Namsen)	FM Sør-Trøndelag
5. Vannregion Nord	Nordland, Troms og Finnmark (Åbjøra til Gr. Jacobselv)	FM Troms

Forslag til inndeling i 5 vannregioner



Forslag til inndeling og avgrensning av 5 vannregioner (Alternativ 2).

Vannregionene er i de marine områdene avgrenset av grunnlinja og riksgrensen mot våre naboland.

3.1.2 Vannregionmyndighetens ansvar (jf. § 22)

Vannregionmyndigheten skal koordinere arbeidet med å gjennomføre oppgavene innenfor den enkelte vannregion. Dette arbeidet skal gjennomføres i nært samarbeid med vannregionutvalget. Vannregionmyndigheten har ansvaret for å rapportere til overordnet nivå. De viktigste oppgavene til vannregionmyndigheten blir å koordinere arbeidet med karakteriseringen av vannforekomstene, fastsettelse av konkrete miljømål og utarbeidelse av tiltaksprogram og forslag til forvaltningsplan. Alle som er interessert skal gis anledning til å delta i dette arbeidet (jf. § 27).

3.1.3 Vannregionutvalg (jf. § 23)

Forskriften krever at det for hver vannregion skal opprettes et vannregionutvalg bestående av representanter for berørte sektormyndigheter, fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og kommuner. Vannregionmyndigheten utnevner medlemmene og leder vannregionutvalget. Vannregionutvalget skal bistå vannregionmyndigheten i arbeidet med å gjennomføre direktivet i den enkelte region. Vannregionmyndigheten skal i tillegg opprette en referansegruppe knyttet til vannregionutvalget, der berørte rettighetshavere og private og allmenne brukerinteresser skal være representert. Sammensetningen av vannregionutvalget og referansegruppen vil kunne variere noe fra region til region avhengig av bl.a. hvilke problemstillinger som står sentralt i vannregionen..

Vannregionutvalget vil ha en særlig viktig funksjon i fastsettelsen av konkrete miljømål og i utarbeidelsen av forvaltningsplan og tiltaksprogram for regionen. Utgangspunktet for fastsettelse av miljømål er målet om "god tilstand", samtidig som det foreligger unntaksmuligheter der når nærmere angitte vilkår er oppfylt. Sektormyndighetene forvalter mange av tiltakene som vil være aktuelle for å oppfylle direktivets miljømål. Ved vurdering av i hvilken grad unntaksmulighetene kan og bør benyttes, vil det være relevant både hvilke tiltak som faktisk er tilgjengelig og hvor kostnadskrevende disse tiltakene vil være. Det vil være sektormyndighetenes og kommunenes ansvar å utrede dette. Disse utredningene fra sektormyndigheter og kommuner vil dermed gi premissene for fastsettelsen av miljømål og tiltaksprogram (jf. forskriftens § 23 annet ledd).

Referansegruppen vil være knyttet opp mot vannregionutvalget, og vil ha en viktig funksjon i å bidra med råd og synspunkter underveis i arbeidet. Referansegruppen vil representere en betydelig kompetanse på ulike områder som det vil være viktig å nyttegjøre i planarbeidet. En viktig funksjon til referansegruppen vil også være å bidra til at ev. interessemotsetninger synliggjøres og avklares på et tidligst mulig stadium i planprosessen. Når det gjelder håndtering av konflikter i planprosessen, så vises til omtale under kapittel om planlegging i regionene.

3.2 Miljømål, tiltaksprogram og forvaltningsplan (forskriftens kapittel 5)

Forskriftens kapittel 5 gir regler for prosessen som skal gjennomføres i vannregionene. Det skal fastsettes konkrete miljømål og settes frister for måloppnåelse i den enkelte vannområde/vannforekomst i medhold av forskriftens kapittel 2. På bakgrunn av mål og frister skal det utarbeides tiltaksprogram. Miljømål og tiltaksprogram skal deretter spilles inn som del av utkast til forvaltningsplan.

Vannregionmyndigheten skal i samarbeid med vannregionutvalget sørge for at det innen utgangen av 2009 er fastsatt et tiltaksprogram og en forvaltningsplan for vannregionen. Vannregionmyndigheten skal koordinere arbeidet. Berørte sektormyndigheter og kommuner vil være viktige bidragsyttere i prosessen, bl.a. ved utarbeidelse av nødvendig grunnlagsmateriale. Vannregionmyndigheten kan i samråd med vannregionutvalget bestemme at det bare utarbeides plan for utvalgte vannområder innenfor vannregionen i denne første perioden (jf. § 29). Planene skal vedtas som fylkesplan eller fylkesdelplaner i berørte fylker (jf. § 28). Tiltaksprogram og forvaltningsplan skal revurderes og om nødvendig oppdateres hvert 6. år (jf. §§ 25 og 28).

3.2.1 Miljømål (jf. § 24)

Miljømål for den enkelte vannforekomst settes med utgangspunkt i gjennomførte karakteriseringer og analyser (jf. § 16) og forskriftens mål om god tilstand, jf. forskriftens vedlegg V. For vannforekomster som kvalifiserer for å bli pekt ut som kunstig eller sterkt modifisert, gjelder mindre ambisiøse miljømål (jf. § 5). For vannforekomster der det er umulig eller der det vil svært kostnadskrevende å nå målet om god tilstand, kan det i bestemte tilfelle fastsettes mindre strenge miljømål (jf. § 11).

Arbeidet med å konkretisere miljømålene vil skje i flere etapper. På bakgrunn av landenes interkalibreringsarbeid (jf. omtale under karakterisering) vil det bli utviklet klassifiseringssystemer for å konkretisere hvor stort avvik fra naturtilstanden som aksepteres som ”god tilstand” for ulike parametere og vanntyper.

Neste skritt vil være å utarbeide tiltaksprogram for å konkretisere hvordan miljømålene i et vannområde kan nås på mest mulig kostnadseffektiv måte. Berørte sektormyndigheter og kommuner vil stå sentralt i dette arbeidet gjennom utredning av miljømål der miljøvirkningen og hjemmelen for å pålegge avbøtende tiltak, hører under deres myndighet. Dersom arbeidet med tiltaksprogram skulle vise at det vil være umulig eller uforholdsmessig kostnadskrevende å nå målet om god tilstand, gir direktiv og forskrift anledning til å utsette måloppnåelsen eller vedta mindre strenge miljømål (jf. §§ 10 og 11). Liste over fastsatte miljømål tas inn i forvaltningsplanen for den enkelte vannregion av vannregionmyndigheten i samråd med vannregionutvalget. Rikspolitiske føringer skal legges til grunn. I forvaltningsplanen skal det også gis en sammenfatning av tiltaksprogrammet.

3.2.2 Tiltaksprogram (jf. §25)

Tiltaksprogrammet skal inneholde tiltak som er økonomisk, teknisk og juridisk realiserbare og som kan bidra til å oppnå miljømålene. Kravene i bestemmelsen er ment å samsvare med kravene som følger av direktivteksten, men er søkt utformet teknisk og språklig slik at det passer inn i en norsk forskrift.

Tiltaksprogrammet skal danne grunnlag for gjennomføring av tiltak i den enkelte region. Utviklingen av et tiltaksprogram er vanligvis et omfattende arbeid hvor det først utredes mulige tiltak som kan forbedre de problemene som er registrert. Både nytte og kostnader skal klarlegges. Deretter analyseres tiltakene for å komme fram til den tiltakspakken som mest kostnadseffektivt oppfyller miljømålene i vannforekomsten og vannområdet. I tråd med gjeldende praksis når det gjelder sektoransvar må sektormyndigheter og kommuner utrede forslag til korresponderende tiltak for sine ansvarsområder. De skal i den forbindelse også

anslå kostnadene ved å gjennomføre aktuelle tiltak, samt angi det rettslige grunnlaget for vedtak om tiltaksgjennomføring. Endelig beslutning om gjennomføring av tiltak vil skje i etterkant av vedtatt forvaltningsplan og tas på vanlig måte av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning.

Det er kun en sammenfatning av tiltaksprogrammet som vedtas som del av forvaltningsplanen. Vedtatt forvaltningsplan vil dermed ikke ha et slikt detaljeringsnivå at skjønnsrommet for sektormyndighetene i forhold til det enkelte tiltak blir vesentlig redusert. Dersom det viser seg å være behov for å justere tiltaksprogrammet, kan dette gjøres i forbindelse med den revurdering og ev. oppdatering av tiltaksprogrammene som skal skje hvert 6. år.

3.2.3 *Forvaltningsplan (jf. § 26)*

I hver vannregion skal det etter direktivet utarbeides en forvaltningsplan med et tiltaksprogram som bedrer tilstanden i vannforekomstene så mye at målet om god tilstand eller godt økologisk potensial oppfylles. Planen skal blant annet inneholde en beskrivelse av tilstand i alle vannforekomster, oversikt over de belastninger som er av betydning, hvilke miljømål som gjelder og en oppsummering av det tiltaksprogram som er nødvendig for å oppfylle målene. Forslag til tiltaksprogram og forvaltningsplan skal utarbeides av vannregionmyndigheten i samarbeid med vannregionutvalget. Der det er hensiktsmessig kan forvaltningsplan og tiltaksprogrammet baseres på forslag til plan og program for deler av vannregionen. Det vil imidlertid være opp til vannregionmyndigheten å finne ut av hvordan planarbeidet best kan organiseres i sin region.

Forvaltningsplanene, inkludert en sammenfatning av tiltaksprogram og miljømål, skal vedtas som fylkesdelplaner. Plan- og bygningslovens kapittel V åpner for at det kan lages delplaner for bestemte virksomhetsområder eller grupper av tiltak. Forvaltningsplanen vil være en slik fylkesdelplan. Det vil i dette tilfellet være vannregionmyndigheten som – i samarbeid med vannregionutvalget - tar initiativ til planarbeidet, sender utkast til plan på høring og ferdigstiller planen for behandling av fylkestinget. Behandling og vedtak av fylkesdelplanen i fylkestinget følger bestemmelsene i plan- og bygningsloven, supplert med de bestemmelser som følger av forskrift om rammer for vannforvaltningen. Plan- og bygningsloven krever at planleggingen gjennomføres i nært samarbeid mellom berørte myndigheter og andre berørte aktører i regionen. Etter plan- og bygningsloven kan departementet gi bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere fylker om fylkesplanlegging. Det vil gjelde der en vannregion berører områder i flere fylker.

Hovedregelen vil være at myndighetene som er representert i vannregionutvalget kommer til enighet om utkastet til forvaltningsplan. Uenighet som oppstår underveis i arbeidet bør søkes løst så tidlig som mulig i prosessen slik at utvalget i de aller fleste tilfeller kommer frem til et omforent resultat. Det kan i den forbindelse vises til arbeidet i vannområdeutvalget Morsa i Østfold, som i sitt arbeid baserer seg på å komme frem til omforente løsninger. Dette er ikke minst viktig for å sikre at forvaltningsplanen får nødvendig legitimitet og blir lojalt fulgt opp i praksis. Samtidig kan det oppstå situasjoner der det viser seg umulig å oppnå enighet på regionalt nivå. I slike situasjoner kan uenigheten etter ønske synliggjøres i utkastet til forvaltningsplan.

Berørte myndigheter som deltar i det regionale arbeidet vil også ha mulighet til å ta kontakt med overordnet departement og dermed sørge for at saken om nødvendig drøftes på sentralt

hold, enten på direktorats- eller departementsnivå (jf. § 26 fjerde ledd tredje punktum). Det understrekes at dette er å anse som en unntaksbestemmelse. Målsettingen for alle berørte myndigheter bør være å oppnå omforente løsninger på regionalt nivå.

3.2.4 *Deltakelse, offentlig informasjon og høring (jf. § 27)*

Vannregionmyndigheten skal, jf. § 27, sikre bred deltakelse i arbeidet. Alle interesserte skal gis anledning til å delta aktivt i gjennomføringen av forskriften, og særlig i planarbeidet. For å sikre dette stilles krav om at angitte dokumenter i planprosessen skal sendes ut på høring i god tid før de skal vedtas og med en lang høringsfrist (6 måneder). Videre kreves at det opprettes et vannregionutvalg med representanter fra regionale myndigheter, og en referansegruppe knyttet til vannregionutvalget der berørte rettighetshavere og private og allmenne brukerinteresser skal være representert. Referansegruppen skal holdes godt orientert om arbeidet med gjennomføring av direktivet i regionen, og gis mulighet til å komme med synspunkter underveis i arbeidet med forvaltningsplan og tiltaksprogram.

Planene utarbeides med utgangspunkt i eksisterende og eventuelle nye overordnede nasjonale føringer fastsatt i planlagt utarbeidede rikspolitisk retningslinjer, resultatene fra karakteriseringsarbeidet, og rammedirektivets mål og frister slik de er nedfelt i forskriften.

Nedenfor er hovedtrekkene i prosessen med utarbeiding, høring og behandling av vannregionplan som fylkesdelplan etter plan- og bygningsloven sammenfattat:

1. Vannregionmyndigheten utarbeider i samarbeid med vannregionutvalget et planprogram med en fremdriftsplan og arbeidsprogram for utarbeiding av forvaltningsplanen, som sendes på høring seinest tre år før ny forvaltningsplan skal tre i kraft. Høringsfrist er seks måneder. I dette dokumentet bør det bl.a. inngå en planstrategi/planbeskrivelse med planinnhold, opplegg og tidsplan for planprosess, opplegg for deltakelse fra de forskjellige myndigheter og eventuelle organisasjoner og fagmiljøer
2. Vannregionmyndigheten utarbeider i samarbeid med vannregionutvalget en foreløpig oversikt over vesentlige spørsmål vedrørende vannforvaltningen i en region, som sendes på høring senest to år før ny forvaltningsplan skal tre i kraft. Høringsfrist er seks måneder
3. Vannregionmyndigheten utarbeider i samarbeid med vannregionutvalget et planforslag på bakgrunn av høringen av strategi/program og videre bearbeiding.
4. Vannregionmyndighetens ferdige planforslag, etter forelegging i vannregionutvalget, sendes på offentlig høring senest ett år før ny forvaltningsplan skal tre i kraft. Høringsfrist er 6 måneder
5. Planforslaget ferdigstilles og behandles av Fylkestinget
6. Planforslaget med Fylkestingets vedtak sendes departementet som fatter endelig godkjenningsvedtak.
7. Gjennomføringen av planens tilrådninger og tiltak forutsetter egne vedtak hos de myndigheter som har ansvaret for å iverksette tiltakene.

Ut over dette vil det være opp til vannregionmyndigheten å finne ut av hvordan medvirkning i planprosessen best kan organiseres og tilrettelegges. Ettersom det gjerne er lettest å oppnå engasjement i saker som angår folks nærmiljøer, vil det være særlig viktig å tilrettelegge for aktiv medvirkning i arbeidet lokalt. På vannområdenivå bør derfor NGOér normalt kunne delta i eventuelle lokale vannområdeutvalg som opprettes som supplement til det regionale

nivået. En slik modell vil være i tråd med b.a. organiseringen av vannområdeutvalget Morsa, som arbeider med å bedre vannkvaliteten i Vansjø i Østfold og som er utpekt som et pilotvannområdeutvalg i arbeidet med direktivet.

Generelt vil det være i vannregionmyndighetens interesse å sørge for gode prosesser der partenes synspunkter og interesser blir belyst på et tidlig stadium i planprosessen. Sannsynligheten for å få godkjent og gjennomført en forvaltningsplan vil avhenge av at interessekonflikter blir belyst og så langt mulig løst, og at partene har fått et eierforhold til planen gjennom medvirkning i prosessen.

3.2.5 *Vedtak av forvaltningsplaner (jf. § 28)*

I forskriftens § 28 er det regler om utarbeidelsen og behandlingen av planer og programmer. Disse er basert på plan- og bygningslovens bestemmelser om fylkesplanlegging, og innebærer at vannregionmyndigheten oversender forslag om forvaltningsplan til berørte fylkeskommuner i vannregionen for behandling i fylkestinget. Forskriften krever at vannregionmyndigheten utarbeider forslaget i nært samarbeid med alle berørte myndigheter. Det er vannregionmyndigheten som sender utkastet til forvaltningsplan på offentlig høring. Etter behandling på berørte fylkesting sendes planen med fylkestingets vedtak til Miljøverndepartementet, som behandler planen i samråd med berørte departementer. Vannregionmyndighetens planforslag og det samlede saksmaterialet med høringsuttalelser mv. skal følge saken til departementet.

Fylkestinget kan vedta de endringer til planen som de finner nødvendig. Her vises også til planprosessen med krav til høring og medvirkning underveis, og mulighetene det gir til å synliggjøre eventuell uenighet tidligere i prosessen slik at planforslaget som legges frem er mest mulig omforent. Fylkestingets eventuelle vedtak om endringer oversendes departementet sammen med forslag til forvaltningsplan for endelig behandling/godkjenning.

Ved sluttbehandlingen av planforslag vil departementet kunne godkjenne fylkestingets vedtak uten endringer, eller det kan foreta endringer som det er behov for ut fra rikspolitiske interesser. Departementet, eller i tilfelle uenighet; regjeringen, vil ha full rådighet over hvilket endelige vedtak som skal treffes, og hva som blir innholdet av det. Planprosessen skal således på vanlig måte brukes for å klarlegge og avveie interesser og eventuelle målkonflikter. Eventuell uenighet kan kreves gjengitt i planutkastet. Ved behov kan spørsmål også kreves avklart på sentralt nivå.

Godkjente forvaltningsplaner skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen.

Behandlingen og godkjenning av forvaltningsplaner er basert på dagens bestemmelser i plan- og bygningsloven. Det foregår imidlertid et arbeid med å endre plandelen av plan- og bygningsloven. Planlovutvalget har fremmet forslag om egne bestemmelser om vannplanlegging og det har vært varslet forslag om å endre bestemmelsene om sentrale godkjenningen av fylkesplaner. Forslag om endring av loven er ennå ikke fremmet for Stortinget. Forskriften vil bli endret på et senere tidspunkt dersom Stortinget vedtar lovendringer som gjør dette nødvendig. Når det gjelder forvaltningsplanene knyttet til gjennomføringen for rammedirektivet for vann, tas det imidlertid sikte på å beholde en modell med sentral godkjenning av planene.

3.2.6 *Konflikthåndtering i planprosessen*

Arbeidet med planprogram og planstrategi vil gi oversikt over aktuelle interesser, innspill og behov mv, og i den sammenheng aktuelle interessekollisjoner. Fylkesmannen vil som vannregionmyndighet ha en viktig oppgave med å klargjøre og tilrettelegge for en avveining av ulike interessemotsetninger og behov. Han har videre en rolle i å mekle og forhandle frem løsninger mellom forskjellige myndigheter som kan legges til grunn for det videre arbeidet med planforslaget. Om nødvendig skal vannregionmyndigheten ta kontakt via departementet for ev. å få avklaring/presisering av aktuelle nasjonale rammer og mål.

Den enkelte fagmyndighet kan underveis konferere med sitt departement og formidle departementets syn på innholdet i de nasjonale interessene (rammer og mål) som er aktuelle. Statlige sektormyndigheter kan også kreve avklart eventuell uenighet om fastsettelse av konkrete mål og tiltak før planen oversendes til fylkeskommunen.

Det vil bli utarbeidet rikspolitiske retningslinjer som sammenstiller og oppsummerer og eventuelt gir nye overordnede politiske føringer for det regionale planarbeidet på de ulike områdene. Hensikten med disse retningslinjene er bl.a. å redusere behovet for avklaring av spørsmål underveis i planprosessen knyttet til nasjonal politikk og evt. mål- og virkemiddelkonflikter.

3.2.7 *Rettsvirkning av godkjent plan*

Godkjente forvaltningsplaner skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen. Det vil si at de føringer som følger av den godkjente planen skal inngå i grunnlaget for fylkeskommunens, kommunens og statlige myndigheters videre planlegging, virksomhet og virkemiddelbruk. Videre er slik plan grunnlag for bruk av innsigelse mot kommunale arealplaner. Tiltaksprogrammet konkretiserer hvordan målet i forvaltningsplanen kan oppnås og skal legges til grunn for sektormyndighetenes beslutning om tiltaksgjennomføring.

Det at fylkesmannsembetet utpekes som vannregionmyndighet, betyr ikke at disse får utvidet sin myndighet til å pålegge tiltak etter relevante lover knyttet til vannforvaltning. Dagens ansvarsfordeling vil opprettholdes.

Tiltakene i programmet er utredet og beskrevet på et aggregert nivå, men de myndigheter som forvalter aktuelle virkemidler vil utrede tiltakene, virkemiddelbruken og konsekvensene nærmere. Dersom det er grunnlag for å endre virkemiddelbruken i forhold til programmets intensjoner skal dette meddeles vannregionmyndigheten i form av en avviksbeskrivelse og en begrunnelse. Overfor berørte kommuner vil planene ha status som fylkesplaner. Der kommunene er delegert myndighet fra staten, skal den rette statlig myndighet følge opp kommunene på vanlig måte.

Norge har allerede virkemidler til å utløse nødvendige tiltak for å nå direktivets miljømål gjennom bl.a. forurensningsloven, produktkontrollloven, vannressursloven, lakse- og innlandsfiskeloven, havne- og farvannsloven, oppdrettsloven og saltvannsfiskeloven. Det er ikke behov for endringer i ansvarsfordelingen mellom myndighetene som forvalter disse regelverkene.

3.2.8 *Første planperiode (jf § 29)*

Forskriften legger opp til en differensiert fremdrift i gjennomføringen av direktivet i Norge. Arbeidet i første planperiode følger fristene som gjelder for EUs medlemsland, mens fristene for arbeidet i andre planperiode sammenfaller med medlemslandenes frister for revidering av første plan. Arbeidet i andre planperiode vil også sammenfalle noenlunde i tid med sannsynlige frister som EØS-landene blir gitt etter direktivet.

Forskriften legger opp til at arbeidet i første planperiode konsentreres om et utvalg vannområder, som velges ut av vannregionmyndigheten i samarbeid med vannregionutvalget. Første planperiode skal som et minimum omfatte ett vannområde i hver region, og alle nedbørfelt som strekker seg over grensen til Sverige og Finland (jf. også § 30). Vannområder med betydelige miljøproblemer eller brukerkonflikter bør også prioriteres i første planperiode. I slike områder vil det være viktig å komme tidlig i gang med å løse problemene. I forskriftens kap. 2 om miljømål gjelder det en noe lavere terskel for å ev. kunne utsette måloppnåelse i første planperiode sammenlignet med andre, for bl.a. å ta hensyn til at en vil kunne trenge noe lengre tid på å få gjennomført nødvendige tiltak i problemfylte områder. Andre kriterier som vil være relevante for å velge ut vannområder til første planperiode er bl.a. at det foreligger et lokalt engasjement og positiv vilje til å gjøre noe med problemene, områder med et sterkt utbyggings- eller utviklingspress, vannområder med en sentral og vanlig problemstilling hvor det vil være nyttig å vinne erfaring med tanke på arbeidet i andre planperiode, vannområder hvor vannkraftkonsesjoner kan kalles inn til revisjon i løpet av perioden eller kort tid etter m.v.

3.3 **Internasjonalt samarbeid (forskriftens kap. 6)**

Forskriften krever at nedbørfelt som strekker seg inn på en annen EØS-stats territorium skal organiseres i en internasjonal vannregion (jf. § 30). For Norge gjelder dette 15 vassdrag som drenerer til Finnland og Sverige. I forskrift om rammer for vannforvaltning er det tilrettelagt for dette, ved å forutsette at disse vassdragene skal tas med i første planperiode slik at direktivets frister blir de samme på begge sider av grensen.