

Direktoratet for naturforvaltning  
7485 Trondheim



## Høring av forvaltningsplaner med tiltaksprogram etter vannforvaltningsforskriften

### Samordning og harmonisering av arbeidet

I forbindelse med de tidligere høringsprosessene etter vannforvaltningsforskriften og den nylig oppstartede høringen av forvaltningsplaner, har vi registrert at vannregionenes fokus er ulikt og at høringsdokumentene har hatt forskjellig temamessig bredde. Gjennom bransjens deltakelse i det pågående arbeidet, og gjennom de framlagte planforslag, erfarer vi dessuten at de enkelte vannregionmyndigheter har ulike og til dels uriktige oppfatninger av forskriftens virkeområde.

Forskriften og veilederne gir stort rom for ulik praktisering i vannregionene. Vanndirektivet og vannforskriften nedfeller imidlertid intensjoner om en *helhetlig vannforvaltning*. Praksis bør derfor samordnes i alle vannregionene, slik at det skapes et samlet nasjonalt forvaltningsregime. Denne praksis må være i samsvar med forskriften og de presiseringer som er gitt fra myndighetenes sider i forbindelse med gjennomføringen av forskriften.

Etter vårt syn er det viktig at Direktoratet for naturforvaltning (DN), som samordnende myndighet, arbeider for å sikre at regionenes arbeid koordineres og harmoniseres i henhold til forskriftens faktiske virkeområde.

### Forholdet til eksisterende sektorlovgivning – revisjonsreglene

Ved implementering av vanndirektivet og utarbeidelse av vannforvaltningsforskriften har norske myndigheter eksplisitt forutsatt at eksisterende sektorlovgivning skal gjelde som tidligere, og at de relevante sektormyndigheter beholder den kompetanse de er tildelt gjennom lovgivning/forskriftsverk.

Det arbeidet som er gjort i forbindelse med høring av vesentlige spørsmål i de enkelte vannregionene, og utforming av lokale tiltaksanalyser, har avdekket at det synes å være enkelte misforståelser knyttet til omfanget av vannregionmyndighetenes kompetanse til å fastsette tiltak for vannregionene. Blant annet har det vært uttalt at enkelte vannregionmyndigheter ser på prosessene etter forskriften som et middel til å fremskynde en eventuell gjennomføring av revisjon av eksisterende vassdragskonsesjoner. Det later også til at man har som utgangspunkt at miljømål etter vanndirektivet angir rammene for eventuelle senere vedtak som fattes av sektormyndighetene, for eksempel i forbindelse med revisjon av vassdragskonsesjonene. Da dette ikke er i tråd med myndighetenes forutsetninger på området, ønsker vi å påpeke enkelte sentrale punkter om myndighetenes kompetanse.

Vanddirektivet og vannforvaltningsforskriften skal altså utgjøre et tillegg til de eksisterende regler, og er et prosessverktøy som gir regler om utredning mv, men ikke hvilke beslutninger om tiltak som skal tas.

Dette utgangspunktet presiseres blant annet i forarbeidene til vannforvaltningsforskriften og i høringsnotatet til utkast til vannforvaltningsforskrift:

*“Det at fylkesmannsambetet 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.” (side 16)*

Dette vil si at aktivitetene som skjer i henhold til vannforvaltningsforskriften ikke kan gripe inn i eksisterende sektorlovgivning, herunder for eksempel reglene om revisjon av vassdragskonsesjoner, som forvaltes av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Olje- og energidepartementet (OED).

Dette innebærer for det første at vannregionmyndighetene ikke kan stille vilkår eller fastsette tiltak om forhold som ligger inn under sektormyndighetenes kompetanseområde. Det er bare NVE/OED som kan beslutte revisjon av vassdragskonsesjoner og som kan gripe inn i eksisterende konsesjonsvilkår. Dette medfører at vannregionmyndigheten ikke kan vedta tiltak som i praksis griper inn i eller medfører endringer i eksisterende konsesjonsvilkår.

Vannregionmyndigheten kan ikke legge føringer for de vurderinger som sektormyndighetene skal foreta i henhold til sektorregelverket. Det er NVE og OED som skal vurdere om kriteriene i vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven er til stede og om revisjon skal åpnes. Vannregionmyndighetene har derfor ikke adgang til å fastsette mål som legger føringer for NVE og OEDs vurderinger av om det skal åpnes revisjon av gitte vassdragskonsesjoner.

Disse forholdene er presisert av myndighetene ved flere anledninger, senest i forbindelse med den formelle implementeringen av vanddirektivet i St prp nr 75 (2007–2008):

*“Endelig beslutning om gjennomføring av tiltak vil skje i etterkant av vedtatt forvaltningsplan og tas på vanlig måte av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning. Vedtatt forvaltningsplan vil ikke ha et slikt detaljeringsnivå at skjønnsrommet for sektormyndighetene i forhold til det enkelte tiltak blir vesentlig redusert. Forvaltningsplanen vedtas av fylkestingene og godkjennes av Kongen i statsråd.” (side 4)*

### **Miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster (SMVF)**

Vanddirektivet og forskriften åpner for at vannforekomster med kraftproduksjon kan karakteriseres som *sterkt modifiserte* (SMVF), jf forskriften § 5. Miljømålene for SMVF er mindre strenge enn for de øvrige forekomster av overflatevann, idet kravene knyttes opp mot å ha et *“godt økologisk potensial”*, i stedet for en *“god økologisk tilstand”*. Ved fastsettelse av miljømål for SMVF skal det tas hensyn til at det foregår samfunnsnytting aktivitet (for eksempel kraftproduksjon) i vassdraget. Forekomstens relative potensial – gitt at kraftproduksjonen opprettholdes – blir avgjørende for hvilke mål som kan oppstilles.

Vi fremhever i denne forbindelse at alle vannforekomster der tilstanden på grunn av fysiske inngrep av samfunnsmessig betydning (slik som kraftproduksjon) er dårligere enn *“god”*, bør karakteriseres som SMVF på nåværende stadium i prosessen.

Riktig karakterisering av vannforekomster med kraftproduksjon som SMVF vil være viktig for å ivareta sentrale samfunnshensyn, og representerer også et hensiktsmessig instrument for å følge opp norske og europeiske myndigheters klimapolitiske målsetninger. Disse målsetningene forutsetter at man opprettholder eksisterende fornybar kraftproduksjon og øker andelen elektrisitet som stammer fra fornybar energi, slik det er kommet til uttrykk ved flere anledninger. Vi viser blant annet til myndighetenes uttalelser i forbindelse med innføring av revisjonsreglene:

*“Samtidig er det viktig å søke etter muligheter for å øke eller opprettholde produksjonen i vassdrag som allerede er regulert.” (Innst S nr 263 (2000-01) side 4)*

*“Ved handsaming av både revisjon og fornying av reguleringskonsesjonar vil ein leggja stor vekt på å halde oppe det eksisterande produksjonsgrunnlaget for vasskraftproduksjonen.” (St meld nr 37 (2000-01) side 4)*

Forutsetningene om opprettholdelse og økning av fornybar produksjonskapasitet er også senere presisert blant annet gjennom det såkalte klimaforliket i Stortinget i januar 2008. EUs målsetning om blant annet 20 % fornybar energi og 20 % reduksjon i klimagassutslipp innen 2020 gir dessuten sterke føringer for norsk energipolitikk og de krav som fastsettes i Norge.

Miljømålene som oppstilles for å nå et *“godt økologisk potensial”* (GØP) i en SMVF med kraftproduksjon må være innenfor det som kan oppnås ved bruk av gjeldende rettslige virkemidler – i hovedsak konsesjonen med vilkår. Dette fordi endringer i gjeldende konsesjoner bare kan gjøres av energimyndighetene i forbindelse med revisjon av konsesjonsvilkårene. Miljømålene som fastsettes kan følgelig ikke stille strengere krav enn at de kan nås innenfor de rettslige rammene som gjelder ved tidspunktet for fastsetting.

Det er dessuten viktig at vannregionmyndigheten kontinuerlig er oppmerksom på eventuelle grensetilfeller hvor det er uklart om en vannforekomst skal karakteriseres som SMVF eller om vassdraget allerede tilfredsstiller kravene til god tilstand. En slik uklarhet bør ikke innebære begrensninger for hvilken bruk som tillates i vassdraget frem til det er avklart om vassdraget kan tilfredsstille kravene til god tilstand. Der det hersker usikkerhet bør man derfor karakterisere vassdraget som SMVF og fastsette miljømål i henhold til § 5 i forskriften.

### **Utarbeidelse av tiltaksprogrammer og høring av forvaltningsplaner**

Vannregionmyndigheten skal i løpet av første halvdel av 2009 gjennomføre høring av tiltaksprogrammer og forvaltningsplaner for hver enkelt vannregion. Enkelte vannregioner har sendt ut sine utkast til forvaltningsplaner, og vi forutsetter at de resterende forslagene vil bli sendt ut på høring i løpet av kort tid.

Gjennom dette arbeidet danner vannregionmyndighetene en del av rammene for arbeidet i vannregionene i årene fremover. Som nevnt innledningsvis, synes det å være enkelte misforståelser knyttet til rammene for vannregionmyndighetenes kompetanse. Vi knytter derfor enkelte særskilte kommentarer til rammene for utarbeidelse av tiltaksprogrammer og forvaltningsplaner.

Ved fastsettelse av tiltaksprogram og utarbeidelse av forvaltningsplaner må vannregionmyndighetene holde seg innenfor rammene for sin tildelte kompetanse. Vannregionmyndighetens kompetanse knytter seg til prosesser med å kartlegge, fastsette målsetninger osv, men myndighetene har ikke noen materiell hjemmel til å fastsette tiltak.

Da vannregionmyndigheten *ikke kan vedta konkrete tiltak*, kan de tiltaksprogrammene og forvaltningsplanene som vedtas bare inneholde mer overordnede tiltak og målsetninger som *foreslås* for å oppfylle miljømålene. Myndighetenes forutsetning i forbindelse med implementering av vanddirektivet var at forskriften ikke skulle medføre noen endring i myndighetenes kompetanse på området. Konkrete konsekvenser av dette er blant annet at

- tiltaksprogrammet/forvaltningsplanen ikke kan gripe inn i og endre vilkårene i en eksisterende vassdragskonsesjon.
- vannregionmyndigheten kan ikke fastsette føringer som bare kan oppfylles gjennom at NVE/OED må endre konsesjonsvilkårene gjennom revisjon. Dette fordi det tilligger NVE/OED å vurdere om det er grunnlag for å åpne revisjon og eventuelt å gjøre endringer i konsesjonsvilkårene.

Ved å forholde seg til myndighetenes forutsetninger for myndighetsutøvelsen unngår man at det vedtas tiltak som det ikke er rettslig adgang til å beslutte eller å gjennomføre.

Systemet etter direktivet og forskriften er at de overordnede tiltakstypene utgjør et innspill – en del av vurderingsgrunnlaget – i forbindelse med fastsettelse av tiltak på sektorområdene. For eksempel vil de overordnede tiltakstypene vurderes av NVE og OED i forbindelse med en eventuell revisjon av vassdragskonsesjoner i vassdraget, og kan eventuelt være med og danne grunnlag for endringer i konsesjonsvilkårene. Dette er for øvrig presisert av daværende olje- og energiminister Åslaug Haga:

*“Revisjoner av konsesjonsvilkår vil således være et virkemiddel for å vurdere avbøtende tiltak som blir foreslått innenfor vannforskriftens rammer. Avbøtende tiltak for vassdragsreguleringer pålegges av vassdragsmyndighetene med hjemmel i vassdragsreguleringsloven.”* (skriftlig svar på spørsmål fra Stortingsrepresentant Gitmark av 11. juni 2008, våre understrekninger)

Ut fra de forvaltningsplaner som er tilgjengelig for høring kan det videre synes som om vannregionmyndigheten er av den oppfatning at miljømålene for SMVF fastsettes uforbeholdent av vannregionmyndigheten i samråd med vannregionutvalget. Vi gjentar i denne forbindelse at det bare kan fastsettes miljømål som kan oppfylles ved å bruke de virkemidler for tiltaksgjennomføring som er tilgjengelige i planperioden. I vassdrag som er utbygd til kraftproduksjon kan miljømål bare fastsettes innenfor rammene av gjeldende konsesjonsvilkår. De enkelte forvaltningsplanene må holde seg innenfor disse rammene.

Vennlig hilsen  
Energibedriftenes Landsforening

Erik Skjelbred  
Direktør næringspolitikk

Geir Taugbøl  
Næringspolitisk rådgiver

Kopi til:

*Miljøverndepartementet*

*Regionale vannmyndigheter v/fylkesmannen i:*

*Østfold*

*Buskerud*

*Vest-Agder*

*Hordaland*

*Møre og Romsdal*

*Sør-Trøndelag*

*Nordland*

*Troms*

*Finnmark*

*Fylkeskommunene*

*Olje- og energidepartementet*

*Norges vassdrags- og energidirektorat*