

Økonomiske og administrative konsekvenser

Generelle vurderinger

Som følge av at rammedirektivet for vann gjøres gjeldende som del av EØS-avtalen, er Norge forpliktet til å gjøre rammedirektivet gjeldende i norsk rett. Forslaget til forskrift om rammer for vannforvaltningen som nå sendes på høring skal sikre at Norge innfrir disse forpliktelsene.

Forskriften innebærer en minimumsgjennomføring av direktivet. Et unntak fra dette er fremdriften, hvor vi har lagt opp til å følge EU-landenes frister for et utvalg vannområder istedenfor å legge EØS-landenes utvidede frister til grunn for alle vannområdene. Grunnen til dette er at det vil være vesentlige fordeler ved en slik differensiert fremdrift, slik det fremgår av høringsbrevet.

Direktivets bestemmelser om *miljømål*, herunder kriterier for å kunne utsette måloppnåelse eller vedta mindre ambisiøse miljømål, er nedfelt i forskriftens del 2. Ordlyden i forskriften er her lagt så nær som mulig opp til ordlyden i direktivet, og ment å ha samme meningsinnhold.

Direktiv og forskrift åpner for at måloppnåelsen kan utsettes til neste planperiode, eller ev. at det kan vedtas mindre ambisiøse mål, dersom det viser seg *uforholdsmessig* kostnadskrevende å oppfylle direktivets mål eller der det er umulig å oppnå målene av tekniske eller naturmessige årsaker. For områder som velges ut til første planperiode, gjelder en lavere terskel for å kunne utsette måloppnåelse. For disse områdene sier forskriften at fristen for å nå målene kan utsettes til neste planperiode dersom vesentlige kostnader eller andre tungtveiende hensyn tilsier det. Videre gir direktivet anledning til å utpeke vannforekomster som *sterkt* modifisert hvor det gjelder mindre ambisiøse miljømål. Dette er 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. Det legges dermed opp til at det er samfunnsmessige kost-nyttevurderinger som skal danne grunnlaget for endelig fastsettelse av miljømål.

Forskriften nedfeller også direktivets krav til å gjennomføre en *karakterisering* av vannforekomstene, og til å etablere *overvåkingsprogrammer*. Direktivet gir relativt detaljerte krav til karakteriseringsprosessen og til hvilken overvåking landene må gjennomføre, og i forhold til disse kravene vil den overvåking som gjennomføres i dag i Norge være mangelfull på flere områder. Uavhengig av rammedirektivet pågår et arbeid med sikte å få dekket noen av disse ”overvåkingshullene”. Men uansett vil det være behov for økt innsats på overvåkingsområdet sammenlignet med dagens situasjon for å oppfylle direktivets krav. Et bedre kunnskapsgrunnlag vil medføre mer treffsikre beslutninger noe som igjen vil bety ressursbesparinger på sikt.

Direktivets *prosessuelle krav* er nedfelt i forskriftens del 3. Her omhandles prosessen med utarbeiding og behandling av vannregionplaner. Forvaltningssystemet som forskriften legger opp til må karakteriseres som en kostnadseffektiv og forsvarlig måte å organisere arbeidet med vannregionplaner på i Norge. Dette har sammenheng med at vannregionmyndighet legges til et eksisterende myndighetsorgan, at prosessen med utarbeiding/behandling av vannregionplaner baseres på eksisterende system med utarbeiding av fylkesdelplan etter plan og bygningsloven og at gjennomføring av tiltak baseres på etablert virkemiddelstruktur.

Proessen med utarbeiding av vannregionplaner i tråd med direktivets krav vil imidlertid medføre noe merarbeid og merkostnader sammenlignet med dagens situasjon.

Kostnader

Nedenfor er det forsøkt å konkretisere noe nærmere de kostnadmessige konsekvensene av å oppfylle direktivets mål og bestemmelser på ulike områder. Kostnadsanslagene tar utgangspunkt i hvilken mer-innsats direktivet utløser utover dagens innsats og det som allerede er besluttet gjennomført. Dette er beheftet med store usikkerheter ettersom de krav om tiltak som direktivet utløser vil bli operasjonelle på et senere tidspunkt, og ved at direktivet gir betydelige nasjonale handlingsrom ut fra egen ressurs- og miljøpolitikk innenfor direktivets rammer.

Som grunnlag for å anslå mer-kostnadene ved å følge opp direktivet på de ulike områdene, er følgende inndeling benyttet:

Kostnadene knyttet til oppfølging av direktivet kan deles i:

1. kostnader til *karakterisering og overvåking*
2. *administrative* kostnader
3. kostnader ved *tiltaksgjennomføring*

Kostnadene må antas å være klart større første gang det gjennomføres karakterisering og lages forvaltningsplan og tiltaksprogram, sammenlignet med påfølgende revidering av planene. Med en differensiert fremdrift slik det legges opp til i Norge, vil ikke første gangs planlegging og oppfølging/tiltaksgjennomføring sammenfalle i tid overalt. For områdene som velges ut til første planperiode, vil første fase med planlegging pågå frem til utgangen av 2009, mens den for de øvrige områdene vil pågå frem til utgangen av 2015. En vil dermed få tilsvarende forskyvinger når det gjelder arbeidet med revidering av planene, overvåking og tiltaksgjennomføring.

Vi har funnet det hensiktsmessig å dele inn i følgende tidsperioder når kostnadene skal anslås:

1) 2006-2009 (første fase): I denne perioden skal det utarbeides forvaltningsplan og tiltaksprogram for et utvalg vannområder, minst ett i hver region. Som grunnlag for kostnadsanslagene har vi lagt til grunn at det utarbeides planer for ca 20 % av områdene innen 2009. Her er det imidlertid en usikkerhet, ettersom det er vannregionmyndigheten i samråd med vannregionutvalget som bestemmer hvilke og hvor mange områder det skal utarbeides planer for innen 2009. I denne første fasen kommer også kostnader til å fullføre karakteriseringsarbeidet for hele landet, til utvikling/etablering av overvåkingsprogrammer og til å operasjonalisere disse planene for områdene som omfattes av første plansyklus.

2) 2010-2015 (andre fase): I denne perioden må det utarbeides planer for de resterende områdene (ca 80 % iht. forutsetningene som er lagt til grunn for kostnadsanslagene). I tillegg kommer kostnader til å følge opp godkjente planer utarbeidet i første fase med tiltaksgjennomføring. Ettersom mange av områdene med de største problemene og konfliktene vil komme med i første fase, vil tiltakskostnadene kunne utgjøre en større andel enn 20 % av totalkostnadene. Samtidig er terskelen for å ev. kunne utsette tiltaksgjennomføring noe lavere i første fase enn seinere, og det er derfor ikke tatt hensyn til dette i kostnadsanslagene. Videre kommer kostnader knyttet til overvåking, samt revidering av planene fra første fase.

3) 2016-2021 (tredje fase): I denne perioden kommer tiltakskostnader knyttet til oppfølging av ca 80 % av planene. I kostnadsanslagene er det ikke tatt hensyn til at gjennomføring av en

del tiltak knyttet til oppfølging av planene fra første fase kan være utsatt til denne fasen. Dette vil dels kunne oppveies av tilsvarende utsettelse i tiltaksgjennomføring knyttet til planer fra fase to.

Arbeid og utgifter i regionene vil være knyttet til revidering av planer og gjennomføring av overvåking ("driftsoppgaver").

Når det gjelder valg av antall vannregioner som landet skal deles inn i, finnes det argumenter for begge skisserte alternativer. Ved 14 regioner vil man i størst mulig grad bygge på eksisterende forvaltningsstruktur for fylkesmannsembetene og fylkeskommunene, mens en inndeling i fem regioner så langt som mulig er tilpasset NVEs inndeling i regionkontorer. Det legges ikke til grunn at det vil være betydelige kostnadmessige forskjeller mellom de to alternativene, og andre hensyn vil dermed være avgjørende. Høringsinstansene er bedt om å gi synspunkter på inndeling i vannregioner.

Kostnadene ved å følge opp direktivet på ulike områder blir nærmere omtalt nedenfor. Ressursanslagene knyttet til utarbeiding av planer og gjennomføring av tiltak er basert på erfaringer fra gjennomførte pilotprosjekter og annet arbeid så langt. Kostnadstallene er oppsummert i tabellen avslutningsvis som årlige gjennomsnittskostnader.

Karakterisering

Det gjennomføres en grovkarakterisering av vannforekomstene i 2004-2005, som i korthet består i å foreta en foreløpig vurdering av vannforekomstenes tilstand på bakgrunn av tilgjengelige data. Foreløpige resultater fra grovkarakteriseringen tilsier at om lag halvparten av vannforekomstene har "god tilstand". Dette kan bety at det kun vil være behov for å gjennomføre miljøforbedrende tiltak knyttet til om lag halvparten av vannforekomstene.

Den gjennomførte "grovkarakteriseringen" tilfredsstiller ikke direktivets krav til karakterisering, og danner heller ikke godt nok grunnlag for den etterfølgende tiltaksgjennomføringen. Vannregionmyndighetene vil derfor foreta en mer fullstendig karakterisering. Alle vannforekomster skal etter forskriften være fullkarakterisert innen 2009, som også vil være fristen EØS-landene sannsynligvis får.

Arbeidet med *fullkarakterisering* av overflatevann antas å medføre merarbeid tilsvarende om lag 20 årsverk hos vannregionmyndigheten, og 12 årsverk hos øvrige regionale etater. For grunnvann må en større del av arbeidet foregå på nasjonalt nivå som følge av manglende kompetanse og erfaring på regionalt nivå. Dette er estimert til totalt 5 årsverk. I tillegg vil fylkeskommunen og kommunen bidra med anslagsvis 10-15 årsverk til sammen. Dette betyr at det til sammen vil gå med ca 50 årsverk til arbeidet med fullkarakterisering i hele perioden, d.v.s. i gjennomsnitt 12 årsverk per år. Merkostnader knyttet til konsulentbistand antas å utgjøre om lag 8 millioner kroner totalt, eller 2 mill kr årlig som gjennomsnitt.

Karakteriseringen skal deretter revideres etter 6 år. Det antas at det går med ca 10 % av ressursene til revidering sammenlignet med fullkarakterisering, d.v.s. ca 4,5 årsverk og 0,6 mill.kr. totalt.

Det er behov for å utvikle *informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT-verktøy)* til bruk ved karakterisering, tiltaksplanlegging og rapportering. Dette vil dels være et saksbehandlingsverktøy i vannregionmyndighetens arbeid med karakterisering og

tiltaksplanlegging, dels en database for relevant miljøinformasjon knyttet til de ulike vannområdene.

Kostnadene ved å etablere et slikt IKT-verktøy anslås til i størrelsesordenen 11-12 mill kr totalt. Av dette er ca 3,5 mill kr allerede investert. I tillegg vil det gå med ca 5 årsverk til utvikling/etablering. I perioden 2006-2009 vil det dermed gå med i gjennomsnitt 1,25 årsverk og 2 mill kr per år. Det vil videre gå med omlag 1 mill kr og et årsverk årlig til vedlikehold og drifting av IKT-verktøyet.

Miljøovervåking

Utfordringene knyttet til overvåkingskravene i rammedirektivet er særlig knyttet til følgende elementer:

- Direktivet stiller krav om at økologisk tilstand i vannforekomstene skal fastsettes på bakgrunn av biologiske data som skal framkomme gjennom overvåking. Det gir behov for nye data. Kostnadene er særlig knyttet til såkalt referanseovervåking (overvåking av naturlig tilstand), men i en del tilfelle er det også behov for at overvåkingen av problemområder må suppleres. Norge har et lite utbygd system for referanseovervåking i dag.
- Direktivet krever overvåking av 33 helse- og miljøskadelige stoffer. Ca 50 % av disse er sannsynligvis lite relevante for Norge, men bare halvparten av disse igjen er dekket av eksisterende overvåking.
- Dagens overvåking av eutrofi i Norge er ikke dekkende nok til å identifisere alle vannforekomster hvor det kreves tiltak i henhold til direktivet. Det gjelder særlig fjord- og skjærgårdsområder i visse deler av landet og lavlandsvassdrag i befolkede områder som fra naturens side er følsomme for ekstra tilførsler av næringssalter.
- Direktivet setter større fokus på grunnvann enn det vi hittil har gjort i Norge. Selv om vi kan klare oss med representative data og indikative tall for store deler av landet, er det likevel visse områder som er i risikozonen og krever nærmere oppmerksomhet.

Ved vurdering av *minimumskostnadene* ved å implementere rammedirektivets krav til overvåking er det tatt utgangspunkt i de minimumskrav direktivet setter for hva som skal overvåkes, hyppighet i målingene, og dekningsgrad for nasjonalt representativ overvåking. I tallene som er angitt i dette notatet, inngår dermed ikke kostnader som mange tilfelle er nødvendig for å sikre det overvåkingsomfanget som er ønskelig for å ta treffsikre beslutninger innen rimelig tid. Kostnadene er basert på grove anslag.

Ut fra dette vil det være behov for om lag 16 mill kr til referanseovervåking. Denne overvåkingen skal angi målet som all klassifisering av tilstand skal sammenlignes med. Største delen av dette er knyttet til kystvann og vassdrag, en betydelig mindre del til grunnvann. Av dette beløpet anslås at ca 3 mill kr. er dekket opp av eksisterende overvåking. For vanntyper som grenser opp mot nabolandene vil nordisk samarbeid kunne redusere en del av kostnadene, kanskje så mye som 50 % i de områdene det er aktuelt. Det er nylig satt i gang et nordisk prosjekt som vurderer dette. Foreløpig estimeres innsparingspotensialet til 3 mill kr.

Direktivets minimumskrav anslås dermed å føre til en ekstra kostnad knyttet til referanseovervåking på omkring 10 mill kr. Det er imidlertid klargjort at en stor del av dette beløpet faller sammen med det behov for overvåking som har kommet fram gjennom det interdepartementale utvalget for forvaltning av biologisk mangfold.

Når det gjelder statlig, nasjonalt representativ overvåking av problemområder, så anslås behovet til 13 millioner kroner når vi summerer tallene for helse- og miljøskadelige stoffer, eutrofi, biologisk påvirkning og grunnvann. Dette er kostnader utover det som dekkes opp av eksisterende programmer. Igjen utgjør grunnvannet en betydelig mindre del enn kystvann og vassdrag. I estimatene er det tatt utgangspunkt i gjentak av målinger hver 6. år, som er direktivets minimumskrav. I mange sammenhenger er det for sjelden til at grunnlaget for nasjonalt viktige tiltak kommer i tide.

Ved oppstart av denne nye overvåkingen ligger det imidlertid et visst innsparingspotensial ved samordning med eksisterende overvåking på tvers av de ulike etatene, f.eks. NVEs overvåking av vannmengder og partikler. Innsparingspotensialet anslås til 3 mill kr, og det er særlig knyttet til bruk av eksisterende infrastruktur, samarbeid om analyser og å legge de nye aktivitetene til steder der det alt foregår overvåking av noen av parametrene som trengs. *Ut fra dette kan det anslås at direktivets minimumskrav fører til en ekstra kostnad knyttet til nasjonalt representativ overvåking av problemområder på omkring 10 mill kr.* Også her vil det være en viss overlapping med behovet for overvåking av biologisk mangfold, men andelen er lavere enn for referanseovervåkingen

Totalt gir dette et kostnadsestimat på 20 mill kr. for overvåking knyttet til direktivets *minimumskrav*. For ordens skyld bør det påpekes at tallet knytter seg til reelle, udekkede overvåkingsbehov som også eksisterer uavhengig av rammedirektivets krav, og som har vært synliggjort i ulike sammenhenger.

Den overvåkingen direktivet krever vil i stor grad sammenfalle med behov som allerede er identifisert og synliggjort i en rekke andre sammenhenger, bl.a. i biomangfoldlovutvalgets utredning NOU 2004:28. Dette er også i tråd med det som er varslet om styrket overvåking i bl.a. St. meld. nr. 21 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, St.meld. nr. 42 (2000-2001) *Biologisk mangfold* og St.meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*. Kostnadene ved den varslede styrkingen i overvåkingen av biologisk mangfold, der biologisk mangfold i kystsonen er identifisert som et satsingsområde, og overvåkingen etter rammedirektivet for vann, vil derfor i stor grad overlappe.

Det er viktig å understreke at det også vil være vesentlige gevinster ved å sikre en bedre samordning av dagens overvåking og bedre tilgjengelighet og gjenbruk av miljødata. Dette er et arbeid det ville være behov for å gjennomføre uavhengig av rammedirektivet for vann, men som rammedirektivet aktualiserer.

Utarbeiding av planer

Hovedvekten av dette arbeidet vil skje på *regionalt* nivå. Kommunene vil gis anledning til å delta i dette arbeidet, og vil kunne få en sentral rolle særlig der det vurderes som hensiktsmessig å lage lokale tiltaksprogrammer knyttet opp mot den enkelte vannforekomst eller vannområde. Utarbeiding av forvaltningsplan, som vil være et mer overordnet dokument hvor det skal nedfelles mål og hvor tiltaksprogrammene skal sammenfattes, antas å i stor grad ville skje på regionalt nivå. Både vannregionmyndighet og andre regionale myndigheter som bl.a. regionkontorene til Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE), fylkeskommunen, Fiskeridirektoratets ytre etater, Kystdirektoratets distriktskontorer og vegdirektoratets regionkontorer vil måtte bruke ressurser på utvikling av de regionale vannregionplanene.

Også *sentrale* myndigheter vil ha viktige oppgaver knyttet til utvikling, tilrettelegging og veiledning for det arbeidet som skal skje, særlig i oppstartfasen. Utarbeiding av

veiledningsmateriale, utvikling av opplæringskurs osv antas å kreve en del tid/ressurser de første årene. I tillegg kommer oppgaver knyttet til internasjonal rapportering og -deltakelse.

Basert på erfaringer fra pilotprosjekter og annet arbeid så langt, og under forutsetning av at det kun vil være nødvendig å utarbeide tiltaksplaner for halvparten av vannområdene, er det gjort følgende vurderinger av ressursbehovet knyttet til utarbeiding og revidering av vannregionplaner og tiltaksprogrammer:

Sentralt nivå: Det antas at det går med ca 12 årsverk totalt for første fase (2006-2009) på sentralt nivå, mot 8 årsverk i 2. fase og 6 i 3. fase. Dette gir i gjennomsnitt 3 årsverk per år i første fase, 1,3 i andre fase og 1 årsverk per år i 3. fase. I tillegg vil det være behov for noe midler til konsulentbistand m.v. knyttet til utarbeiding av veiledningsmateriale. Dette anslås til i størrelsesorden 2 mill kr årlig i første fase, og 1 mill kr per år i andre fase.

Godkjenning av forvaltningsplanene i Miljøverndepartementet eller regjeringen, vil kreve ressurser til forberedelser i berørte departementer og direktorater. Da det kun er snakk om 14 eller 5 forvaltningsplaner som skal godkjennes hvert 6. år anses dette som relativt små kostnader.

Regionalt nivå: Det antas at vannregionmyndighet og andre regionale myndigheter til sammen bruker (eksempelvis for alternativet med 14 regioner) om lag 8 årsverk på å få utarbeidet forvaltningsplan og tiltaksprogram for den enkelte vannregion første gang. Dette betyr at det på landsbasis går med 112 årsverk til utarbeiding av første plan. Gitt at det kun utarbeides planer for 20 % av områdene i første planleggingsperiode vil dette fordeles med 22 årsverk i perioden 2006-2009, og 90 årsverk i perioden 2010-2015. Dette betyr at det i gjennomsnitt vil være behov for hhv. 5,5 årsverk og 15 årsverk per år i første og andre fase.

I tillegg legges til grunn at det vil være behov for ca 50 mill kr til tiltaksutredninger ifm første plan. Dette vil fordele seg med 10 mill kr i perioden 2006-2009 og 40 mill kr i perioden 2010-2015. Tiltaksutredninger, og nødvendig datainnsamling som grunnlag for dette, vil være nødvendig for å kunne vurdere effekt og kostnader/konsekvenser av ulike tiltak, og finne frem til kostnadseffektive og realistiske tiltak i tiltaksprogrammene som skal lages.

Kommunalt nivå: I tillegg til å få en viktig rolle i arbeidet med tiltaksprogrammene for vannforekomster/vannområder, vil kommunene ha en viktig funksjon som dataleverandør og være en viktig part og høringsinstans knyttet ved utarbeiding av forvaltningsplanene og tiltaksvurderinger generelt. Fordelingen av arbeidsinnsats mellom regionalt og kommunalt nivå vil også kunne endre seg over tid.

I kommuner som omfattes av planarbeidet, og hvor det er utfordringer innen kommunens ansvarsområder av betydning, antas det å ville være behov for i størrelsesorden 1/2 årsverk per kommune til utarbeiding av første tiltaksprogram og forvaltningsplan samlet sett. Gitt at det ikke vil være behov for nevneverdig mer-innsats i ca halvparten av kommunene, antas det å være behov for en arbeidsinnsats tilsvarende i størrelsesordenen 100 årsverk fra kommunalt hold til utarbeiding av første plan. Dette vil trolig fordele seg med 20 årsverk i første periode og 80 i andre, eller hhv. 5 årsverk og 13 årsverk i gjennomsnitt per år. Det antas at noe av denne arbeidsinnsatsen (kanskje 20-30%) kommer til erstatning for tilsvarende arbeid som skjer i dag. I såfall vil behovet for mer-innsats i kommunene være hhv. Ca. 4 og 10 årsverk per år i første og andre fase.

Det legges til grunn at arbeidet med *revidering av planene* som skal skje hvert 6. år vil være vesentlig mindre ressurskrevende enn første gangs utarbeiding av plan. Vi har lagt til grunn at ressursene til revidering av plan utgjør ca 10 % av ressursene til utarbeiding av plan.

Konsekvenser av å følge EU-landenes frister for utvalgte vannområder

Mer-kostnadene ved å følge EU-landenes frister for utvalgte vannområder i perioden 2006-2009 er anslått til 12 årsverk og 5 millioner kr. i gjennomsnitt per år. I noen grad vil arbeidet erstatte annet arbeid. Et slikt pilotarbeid i en tidlig fase innebærer samtidig tilsvarende mindre arbeidsmengde i neste planperiode. Kostnadene ved en forsert gjennomføring for utvalgte områder begrenser seg således til at noe arbeid og ressursinnsats kommer tre til seks år tidligere.

Tiltaksgjennomføring

Det gjennomføres per i dag et vidt spekter av vannrelaterte tiltak, og en rekke sektorer og myndigheter er berørt av arbeidet. Mange av tiltakene er en kombinasjon av videreføring av nasjonal politikk og oppfølging av krav i datterdirektivene til rammedirektivet for vann, eksempelvis avløpsdirektivet, nitratdirektivet, drikkevannsdirektivet mv. Rammedirektivet for vann utløser krav om ytterligere tiltak bare i tilfeller der resultatet av kartlegging (karakterisering) og analyser viser at ytterligere tiltak er nødvendig for å nå målet om "god tilstand". Når nærmere angitte vilkår er oppfylt, gir direktivet rom for å for å utsette fristen for å nå direktivets hovedmålsetting og for å fastsette mindre strenge miljømål. Det åpnes også for å peke ut sterkt modifiserte vannforekomster som det gjelder mindre ambisiøse miljømål for.

Utkast til forskrift om rammer for vannforvaltningen etablerer det administrative rammeverket for en mer helhetlig norsk vannforvaltning, ved at vannrelaterte tiltak innen alle sektorer samordnes og vurderes opp mot hverandre gjennom arbeidet med regionale tiltaksprogrammer. Nettopp fordi mulige tiltak vurderes i et sektorovergripende perspektiv, kan de mest kostnadseffektive tiltakene identifiseres og velges. Med dette legges grunnlaget for mer treffsikre tiltak og dermed en mer kostnadseffektiv vannforvaltning.

Som nevnt tidligere vil det på samme måte som før være ansvarlig myndighet etter relevant lovverk som treffer de endelige beslutninger om tiltaksgjennomføring. Det legges til grunn at det kun vil være der nytten vurderes høyere enn kostnadene at tiltak kreves gjennomført. Den planlagt utformingen av rikspolitiske retningslinjer vil gi styringssignaler både i forhold til planarbeidet og i den konkrete oppfølgingen fra den myndighet som treffer beslutning om tiltaksgjennomføring. Tiltaksgjennomføring vil kunne omfatte så vel positive miljøforbedrende tiltak som vedtatte begrensninger i miljøbelastende tiltak, både i forhold til eksisterende og nye tiltak.

Foreløpige resultater fra den såkalte grovkarakteriseringen som er foretatt av norske vannforekomster tyder på at tilstanden i ca. halvparten av norske vannforekomster åpenbart er god, mens 15 % åpenbart ikke oppfyller dette kravet. Vi har derfor utfordringer innen vannforvaltningen, men disse varierer fra region til region. I noen områder står forurensningsproblemer knyttet til bl.a. avløp og avrenning fra jordbruk i fokus, mens i andre områder er problemene i større grad knyttet til biologisk mangfold, vannmengde mv. De endelige resultatene av karakteriseringsarbeidet som pågår for øyeblikket, kan gi en ytterligere pekepinn på i hvilken grad det vil være behov for nye tiltak for å beskytte og forbedre tilstanden i norske vannforekomster.

Nærings- og samfunnsinteresser hvor det på bakgrunn av direktivets krav vil kunne bli aktuelt å gjennomføre tiltak, er bl.a. overfor:

- *vannkraftproduksjon:* Selv om direktivet åpner for å peke ut sterkt modifiserte vannforekomster hvor det gjelder mindre ambisiøse miljømål, eks som følge av fysiske inngrep for kraftproduksjon, vil det kunne være aktuelt å pålegge nye miljøkrav også for disse vannforekomstene. Den utvidede hjemmelen for revisjon av gitte reguleringskonsesjoner som ble vedtatt i 1992 vil etter hvert åpne adgang for å revidere vilkårene for en rekke eksisterende reguleringer. Dette vil kunne bli et viktig virkemiddel også for å følge opp direktivets målsetning om å bedre medlemslandenes vannstatus. Omfattende pålegg om slipping av vann vil imidlertid kunne påvirke kraftbalansen og vil derfor lett være å anse som tiltak av nasjonal betydning. Det kan likevel ofte gjennomføres tiltak i og rundt slike vannforekomster som bedrer miljøet uten vesentlig krafttap, for eksempel ved biotopjusteringer. Kostnadene ved slike tiltak bæres av konsesjonshaver.
- *sikkerhet og beredskap i vassdrag:* vår eksisterende beredskap mot flom og ulykker antas å stort sett å være i tråd med direktivet. Direktivets krav om at vassdrag skal påvirkes minst mulig negativt av alle inngrep, kan innebære noen kostnader med å optimalisere tidligere tiltak. Kostnadene bæres av tiltakshaver.
- *punktutslipp:* det må forventes at det vil være behov for tiltak for å redusere utslipp til enkelte vannforekomster. Kostnadene vil være vanskelig å anslå sikkert før resultatene fra karakterisering og tiltaksprogrammer foreligger. I forslag til ny del IV om avløp i forurensningsforskriften, som har vært på høring våren 2005, er kostnadene til å oppgradere og bygge nye renseanlegg beregnet til mellom 1 og 1,5 mrd. kroner. Dette er imidlertid tiltak som vi allerede er forpliktet til å gjennomføre, og kostnadene kan dermed ikke belastes rammedirektivet. Det kan nevnes at det i gjennomsnitt er investert ca 400 mill kr i avløpsrenseanlegg årlig de seinere årene. Trolig vil behovet ligge på i størrelsesordenen samme nivå også i årene fremover. Økte kostnader knyttet til tiltak innen kommunale avløp kan dekkes inn gjennom de kommunale avløpsgebyrene. Kostnader til forurensningsbegrensende tiltak innen industrien dekkes av tiltakshaver.
- *diffuse forurensningskilder:* det er mange steder behov for å rydde opp i dårlig fungerende separate anlegg og avløpsnett. Slike oppryddinger kan kreve betydelige investeringer i enkelte deler av landet. Det vil imidlertid være nærmere kost-nytteanalyser i den enkelte sak som avgjør hvorvidt tiltak vil være aktuelt. Det kan nevnes at det årlig er investert ca. 1,4 mrd. kr i avløpsnettet i Norge de seinere årene. Det vil også være behov for å gjennomføre tiltak for å redusere avrenning av næringssalter fra landbruket. Kostnadene anslås til mellom 100 og 10 000 kr per kilo. De samlede kostnadene vil bli avklart gjennom tiltaksprogrammene som skal utarbeides. Tiltakskostnader knyttet til kommunalt avløpsnett kan dekkes inn gjennom kommunale avløpsgebyrer. Tiltak knyttet til separate avløpsanlegg dekkes av eier. Tiltak mot forurensning fra landbruket finansieres delvis av midler over jordbruksavtalen.
- *forurensede sedimenter:* det er foreløpig usikkert hvorvidt rammedirektivet for vann kan få betydning for det videre arbeidet med opprydding i forurensede sedimenter, i første rekke vil det være arbeidet med få kontroll på utslippskildene som omfattes. Det har skjedd en betydelig opptrapping i innsatsen på dette området nasjonalt i de seinere år for å få bukt med lokale/regionale problemer, og det vurderes som lite sannsynlig at rammedirektivet vil utløse mer-innsats av betydning utover det som uansett ville vært gjort ut fra nasjonale interesser. Kostnadene ved opprydding i forurensede sedimenter belastets primært den ansvarlige for forurensningen så langt det er mulig. Havnene kan ansvarliggjøres etter forurensningsloven for tiltak mot spredning av forurensede

sedimenter som følge av havnetrafikk, og kostnader kan evt. dekkes inn gjennom havneavgifter.

- *Drikkevann:* Norge er et land med desentralisert bosetting og betydelig omfang av turisme og derved mange mellomstore og små vannverk. I direktivet stilles det krav til identifisering av vannforekomster som i fremtiden kan være aktuelle for drikkevannsforsyning. Disse skal beskyttes med tanke på å redusere behovet for vannrensing. Dette er nytt i forhold til eksisterende vannforvaltning og vil kreve ekstra ressurser til kartlegging og identifisering på regionalt og lokalt nivå. Det skal utarbeides registre over områder som beskyttes for eksisterende og fremtidig drikkevannsforsyning. Utover dette vil rammedirektivet medfører noen ekstrakostnader til overvåking. Det kan nevnes at investeringene i kommunal vannforsyning i 2003 var på 1 480 millioner kroner. Det ble investert 368 millioner kroner i vannproduksjonsanlegg og 1 112 millioner kroner i ledningsnett. Kommunene kan dekke inn kostnadene gjennom kommunale vanngebyrer.
- *infrastruktur, samferdsel, arealbruk:* direktivet kan medføre økt tempo i ombygging/restaurering av eldre konstruksjoner nær vassdrag, samt at det legges restriksjoner på fremtidig arealbruk nær vann og vassdrag. Dette vil i hovedsak være tiltak som det uansett vil være ønskelig å gjennomføre, men direktivet vil kunne medføre en forsering.
- *urbane vassdrag:* direktivet kan gi fortgang i restaurering av slike vassdrag ved fysiske tiltak.

De *samlede kostnadene* ved gjennomføring av tiltak vil være vanskelig å anslå før vannregionplaner med tiltaksprogram foreligger. Vurderinger som er gjort for Jærvassdragene og Vansjø, tilsier at kostnadene ved å nå direktivets mål i hvert av disse områdene vil ligge på mellom 300 – 400 mill kr. Ut fra at dette er relativt belastede områder, og gitt at det kun vil være nødvendig å gjennomføre tiltak i ca halvparten av vannområdene, vil de samlede kostnadene på landsbasis ved å gjennomføre tiltak kunne anslås til nærmere 15 mrd. kr. Av dette kan det trekkes fra 1,5 mrd kr til investeringer på avløpssektoren som følge av forslag til nytt avløpsregelverk. Det anslås dermed at de samlede mer-kostnadene ved tiltak for å oppnå ytterligere miljøforbedringer i tråd med direktivet vil være minst 10 mrd kr. Kostnadene antas å fordele seg med 20 % i perioden 2010-2015, d.v.s. 2 mrd. totalt eller 400 mill. kr. per år, og 8 mrd kr totalt i perioden 2016-2022, eller i gjennomsnitt 1,3 mrd. kr. per år. Tallene på landsbasis vil imidlertid være veldig usikre når de regnes om fra et vannområde på denne måten. I Jærvassdragene og Vansjø er det næringssaltavrenning fra landbruk og kommunale avløp som er hovedproblemet, mens det i andre vannområder kan være helt andre miljøproblemer og utfordringer som dominerer.

Til sammenligning kan det nevnes at det i løpet av de siste 20-30 årene er investert mer enn 50 milliarder kroner i oppryddingstiltak innenfor kommunalt avløp og industriutslipp for å bedre miljøkvaliteten i norske vannforekomster. Vanndirektivet fastsetter miljømål som utløser behov for ytterligere miljøforbedrende tiltak. Omfanget av disse tiltakene er foreløpig vanskelig å anslå ettersom dette vil avhenge av nærmere kost-nytteanalyser i den enkelte sak. Men sammenlignet med den perioden vi har bak oss, må investeringsbehovet de neste 20-30 år i tiltak for å bedre miljøforholdene ytterligere antas å gå noe ned.

Oppsummering

Når det gjelder direktivets krav til *karakterisering* av vannforekomstene, *miljøovervåking* og *utarbeiding av planer*, så vil dette medføre merutgifter og merinnsats i forhold til hva som ville vært situasjonen uten direktivet. Ikke minst innen overvåking vil det kreves en opptrapping av innsatsen sammenlignet med dagens situasjon, men dette vil samtidig dekke et reelt behov nasjonalt for økt innsats. Det har for eksempel lenge vært arbeidet for å styrke den biologiske overvåkingen, og redusert omfang av forurensningsovervåkingen de seinere årene innebærer at mer-kostnadene ved å oppfylle direktivets krav på overvåking ser større ut enn de ellers ville vært.

Foreløpige vurderinger av tilstanden i norske vannforekomster tilsier at direktivet vil utløse betydelige tiltak og dermed kostnader. Noe av kostnadene skyldes at vi enda ikke fullt ut har oppfylt kravene i eksisterende direktiver.. De tiltak direktivet utløser vil bli konkretisert på et senere tidspunkt (det skal bare gjennomføres tiltak hvor kostnaden står i rimelig forhold til nytten). Det er derfor, på nåværende tidspunkt, vanskelig å anslå tiltaksomfang og tiltakskostnader særlig presist.

Tabell:

Anslag for økt ressursbehov knyttet til oppfølging av direktivet i Norge, angitt som årlige gjennomsnittstall for ulike tidsperioder. Tallene er usikre.

	2006-2009 (per år)	2010-2015 (per år)	2016-2021 (per år)
Karakterisering			
- årsverk	12 åv.	0,85 åv.	0,85 åv.
- mill kr	2 mill kr	0,1 mill kr	0,1 mill kr
Utvikling/drift av IKT-verktøy			
- årsverk	1,25 åv.	1 åv.	1 åv.
- mill kr	2 mill kr	1 mill kr	1 mill kr
Utarbeiding av planer:			
Sentralt			
- arbeidsinnsats	Ca 3 åv.	1,3 åv.	1 åv.
- konsulentbistand	2 mill kr	1 mill kr	
Regionalt			
- arbeidsinnsats	5,5 åv.	15 åv.	2 åv.
- tiltaksutredninger	2,5 mill kr	6,7 mill kr	1 mill kr
Kommunene, arbeidsinnsats	4 åv.	10 åv.	Ca 1 åv.
• Overvåking	0-10 mill kr*	20 mill kr	20 mill kr
-			
Tiltaksgjennomføring		Løst anslått til 400 mill kr	Løst anslått til 1,3 mrd kr

*: Eventuelle merkostnader i denne perioden gjelder kun for 2007-2009.

Nyttevurderinger

De viktigste nytteeffektene ved å gjennomføre direktivet i Norge kan i hovedsak sammenfattes til:

- bedre miljøkvalitet i vannforekomstene
- utpeking av vannforekomster som trenger spesiell beskyttelse (for eksempel drikkevannskilder), samt beskyttelse av prioriterte vannforekomster (kilder for vannforsyning)
- mer treffsikre beslutninger, med gjennomføring av de mest kostnadseffektive tiltakene
- mer rasjonell/effektiv vannovervåking.

Betydningen av sunne økosystemer ift helse, rekreasjon/naturopplevelse og opprettholdelse av artsmangfoldet kan være vanskelig å måle i penger. Det vil imidlertid ha klare økonomiske verdier i forhold til å sikre grunnlag for bl.a. turisme og matproduksjon. Ikke minst i forhold til fiskeri- og havbruksnæringen vil det være et betydelig fortrinn å kunne spore fisken tilbake til så rene vann-/sjøområder som mulig.

Ved at ulike økonomiske og andre interesser knyttet til vannforekomstene vurderes samlet og interessekonflikter avklares som del av planen, vil direktivet kunne bidra til en samfunnmessig god forvaltning av vannressursene. En planprosess der det legges opp til bred medvirkning blant de som blir berørt og de som skal følge opp planen i neste omgang, tilsier også at det kan skje en effektiv gjennomføring av planen når den er vedtatt.

Arbeidet knyttet til karakterisering, miljøovervåking og utarbeiding av helhetlige planer for vannforekomstene vil også bety et bedre faglig grunnlag for å kunne treffe riktige beslutninger, sikre en bedre beskyttelse og sikre at de mest kostnadseffektive tiltakene velges. Det vil også tilrettelegge for en bedre samordning av overvåkingen som gjennomføres innen ulike sektorer, som igjen betyr økt gjenbruk av data og at en vil få mer igjen for ressursene som settes inn.

Oppsummert forutsetter gjennomføringen av direktivet økte ressurser til overvåking og planlegging i regionene sammenlignet med det som brukes opp området i dag. Dette antas imidlertid å føre til vesentlige gevinster på sikt i form av mer treffsikre beslutninger og en mer målrettet og samordnet innsats på tvers av sektorene. Direktive vil også utløse økte investeringer i tiltak mange steder sammenlignet med dagens nivå, men dette vil samtidig være investeringer som det ut fra en samfunnmessig kost-nyttevurdering kan antas fornuftig å gjennomføre for å løse de miljøproblemene og brukerkonfliktene som eksisterer.