Notat

Fra: Overvåkingsgruppa
Til: Direktoratsgruppa

Dato: 06.12.2005

Konsekvenser av tre ulike nivåer på statlig tilleggsbevilgninger for overvåking knyttet til vanndirektivet

Direktoratsgruppen (august 05) har gitt Overvåkingsgruppa i oppdrag å: " vurdere kostnader/konsekvenser ved 3 ulike ambisjonsnivåer for oppfølging av direktivets krav vedr. overvåking:

a) faglig minimumsalternativ; identifisering av hva som vil være et nedre, akseptabelt faglige nivå for oppfølging av overvåkingsforpliktelsene (d.v.s. minimumsnivå for overvåking uten at uten kommisjonen vil reagere)
b) mellom-alternativ: hva vil være konsekvensen av at det blir stilt eks. 20 mill kr ekstra sammenlignet med i dag til disposisjon over statlige budsjetter per år til oppfølging av overvåkingsforpliktelsene (en mellomting/midt-alternativ mellom a og c)
c) null-alternativ: Hva vil være konsekvensene dersom dagens nivå for statlige bevilgning til overvåking holdes uendret.

Det er ønskelig å også få et anslag over hvor mye som brukes til overvåking"

Vedlagt er gruppas vurdering av konsekvensen av de ulike nivåene av tilleggsbevilgninger. Overvåkingsgruppa fikk tildelt utredningsmidler i september 05 som blant annet skulle benyttes til å framskaffe disse tallene. Tiden oppdragstakerne har hatt til å komme med vurderinger og kostnadsoverslag har vært veldig knapp, og tiden overvåkingsgruppa har hatt til å vurdere oppdragstakernes forslag har vært enda knappere. Likevel mener gruppa at kostnadsoverslagene med tilhørende argumentasjon, er så godt som det er mulig å få til på nåværende tidspunkt. Der gruppa mangler konkrete kostnadsberegninger, har vi benyttet skjønn. Anslag for økte kostnader knyttet til pålagt overvåking for tiltakshavere er gitt i eget notat.

Gruppa har også vurdert hvor mye som går til vanndirektivrelatert overvåking i dag over statlige bevilgninger og som ikke er knyttet til pålagt overvåking. Tallene baserer seg på budsjetter for 2004 eller 2005 for SFT, DN, SLF, NVE og NGU. Detaljer finnes i vedlegg 1. Fiskeridirektoratets og HI's budsjetter for vanndirektivrelatert overvåking var det ikke mulig å få oversikt over på kort varsel. Tallene inneholder moms der relevant (SFT, DN) og er uten moms for øvrig overvåking.

Tallene viser årlige tilleggskostnader knyttet til overvåking (både investering, drift og analyser) i den første forvaltningsplanperioden gitt de ulike alternativene; mellom nivå, og faglig minimum. Summene er angitt i millioner Nkr, og uten moms.

Type overvåking	**Dagens tildeling**	**Mellom nivå (b)**	**Faglig minimum (a)**
Basisovervåking: Referanseforhold i overflatevann	5,0	+8,8	+30,0
Representativ overvåking i overflatevann (basis og tiltaksorientert)	33,2	+15,8	+30,0
Basisovervåking: Referanseforhold i grunnvann	2,5	+0,5	+1,0
Basisovervåking: Representativ overvåking i grunnvann	0,3	+1,8	+5,5
Problemkartlegging (felles pott ved akutte behov)	0,7	+1,0	+2,0
SUM	**41,7**	**+27,6**	**+68,5**

Ytterligere potensiale for reduserte kostnader

Etter første forvaltningsplanperiode antas de årlige behovene å gå betydelig ned, når referanseverdiene er etablert (forutsetter faglig minimumsnivå). Overvåking av referanseforholdene vil fortsette, men med fokus på å detektere endringer i referanseverdiene grunnet for eksempel klimaendringer. Overvåking av slike trender vil kreve lavere intensitet på referanseovervåkingen enn i første forvaltningsplanperiode. I tillegg vil kunnskapen om prioriterte miljøgifter være forbedret, og screeningen av stoffer vil kunne vise at Norge ikke trenger å fortsette overvåkingen på stoffer som ikke er relevante for Norge. Mulig nordisk samarbeid om felles referansestasjoner på ferskvann, marint og på grunnvann kan gi innsparinger, samt betydelige faglige gevinster. Det er estimert at et nordisk samarbeid på felles ferskvannsstasjoner kan gi av innsparinger; 1.3 mill på mellomste nivå, og 4 mill på faglig minimumsnivå. For marint er et mulig samarbeid kun luftet uformelt, mens på ferskvann og grunnvann er det etablert dialog og utredningsprosjekter vedrørende mulige praktisk samarbeid. Vi gjør oppmerksom på at vi for all basisovervåking benytter konseptet "representativ overvåking", noe som innebærer store kostnadsreduksjoner sammenlignet med å gjennomføre basisovervåking i alle vannforekomster som direktivet krever.

Konsekvenser av uendrede statlige bevilgninger (0-nivå).

Overflatevann: Det er få etablert referanseverdier for overflatevann. Dette har sin årsak i at norsk overvåking i sin hovedsak har vært problemorientert. Hvis det ikke gis økte midler utover dagens nivå, vil referanseverdier ikke kunne fastsettes. Ingen økning i midler gjør at representativ overvåking (som er rettet mot menneskelige påvirkninger) ikke blir utbygd i ytterligere grad. Dette gjør overvåkingen mangelfull særlig i forhold til eutrofi, og helse og miljøfarlige kjemikalier. I tillegg vil pågående programmer ikke kunne suppleres med det mest sensitive biologiske kvalitetselementet, slik direktivet krever. Vannforvaltningen blir fortsatt fragmentert, dvs. man får ikke en helhetlig vurdering av for hvilke påvirkninger som man bør sette inn tiltak mot først, og hvor tiltakene skal settes inn.

Grunnvann: Ved uendret statlig bevilgning vil referanse basisovervåking (både kvantitativ og kvalitativ) av grunnvann (LGN) fortsette på et faglig forsvarlig minimumsnivå, men som ikke tilfredsstiller alle behov fra regionmyndighetene fordi den representative basisovervåkingen av vannforekomster "at risk" er veldig dårlig utbygd. Konsekvensene vil være at ingen representativ basisovervåking blir etablert etter kravene i Vanndirektivet.

Konsekvenser av en ekstra statlig tildeling på 25 mill

Ferskvann: For ferskvann er det tatt utgangspunkt i direktivets absolutte minimumskrav, dvs. at basisovervåkingen skal gjennomføres ett år per overvåkingslokalitet innenfor forvaltningsplanperiode (6 år). Frekvensen innenfor hvert år varierer fra kvalitetselement til kvalitetselement. I kostnadsoverslaget inngår kun de mest sensitive biologiske kvalitetselementene innenfor basisovervåkingen. Dette innebærer at Direktivets krav til antall biologiske kvalitetselementer ikke oppfylles, samt at referanseverdier med en tilstrekkelig utsagnskraft ikke kan etableres i løpet av den første forvaltningsplanperioden. Lav utsagnskraft for referanseverdier gjør at forvaltningen får mindre sterkere argumenter (lav utsagnskraft) for å kunne pålegge tiltak.

Budsjettet for representativ overvåking i ferskvann inkluderer ikke økt overvåking av effekter av langtransportert nitrogen knyttet til sur nedbør eller overvåking av prioriterte miljøgifter knyttet til norske utslipp jfr kravene til overvåking av effekter av omfattende menneskelig virksomhet i direktivet. I forslaget ligger økt tildeling til screening av prioriterte miljøgifter i ferskvann, en viss opptrapping av biologiske kvalitetselementer knyttet til påvirkede områder og noe til eutrofiovervåking knyttet til landbruksforurensning.

Marint: Kostnadsoverslaget for referanseovervåking fokuserer kun på kvalitetselementer som benyttes for å fastsette indekser knyttet til interkalibreringsarbeidet. Det er lagt inn bruk av Ferry box for hydrologiske, næringssalter og fytoplankton. Dette reduserer kostnadene vesentlig sett i forhold til tidligere anslag. For marint er det også tatt utgangspunkt i at basisovervåkingen gjennomføres en gang per lokalitet innenfor forvaltningsplanperiode (6 år). Utgiftene er fordelt likt mellom år, men i praksis bør overvåkingen fordeles over to år (4.8 mill), med 0 kostnader øvrige år. Årsaken til dette er den tunge logistikken som må til for å få samlet inn prøver. En så lav overvåkingsfrekvens som en gang for hver lokalitet innenfor en forvaltningsplanperiode, vil gi så usikre estimater for referanseverdier at det ikke har noen verdi for forvaltningen.

Inne i budsjettforslaget ligger økt eutrofiovervåking i kystvann, og noe opptrapping på prioriterte stoffer. Imidlertid er opptrappingen ikke på nivå med det som er nødvendig for å sette inn gode og målrettede forvaltningstiltak.

Grunnvann: Ved tildeling av begrenset ekstra statlig bevilgning vil referanse basisovervåking (både kvantitativ og kvalitativ) av grunnvann (LGN) kunne utvides til oppnå prioriterte behov fra regionsmyndigheter mht bedre dekningsgrad og representativitet. Konsekvensene for representativ basisovervåking ville omfatte en begrenset dekningsgrad i vannregionene (maks. gruppering etter analog prinsippet samt min. antall nye stasjoner) og ingen overvåking i grenseoverskridende grunnvannsforekomster.

Konsekvenser av tildeling på faglig minimumsnivå

Ferskvann: Det er lagt inn overvåking av referanselokaliteter hvert 2. år i første forvaltningsplanperiode. Dette gjør at referanseverdier kan etableres. I tillegg er det lagt inn oppgradering av eutrofiovervåkingen, biologiske kvalitetselementer og prioriterte stoffer på

det nivå som anses som forsvarlig i forhold til forvaltnignsoppgavene i Norge, og kravene i direktivet.

Marint: Her er det lagt inn at alle referanselokaliteter overvåkes hvert år i den første forvaltningsplanperioden. Dette fordi marine økosystem er svært dynamiske. Overvåkingen anses som tilstrekkelig for å få etablert utsagnskraft i forhold til referanseverdier, og i utgangspunktet være tilstrekkelig for forvaltningen. I budsjettet inngår kun de parametrene som også studeres i interkalibreringen, og følgelig vil ikke alle direktivets krav til biologiske kvalitetselementer være dekket. Innenfor representativ overvåking er det lagt prioriterte miljøgifter og eutrofi. Overvåking av begge disse problemområdene er nødvendig for å dekke kravene i direktivet

Grunnvann: Ved tildeling av ekstra statlig bevilgning for å oppnå et nedre akseptabelt nivå iht Vanndirektivet, vil både referanse- og representativ basisovervåking (både kvantitativ og kvalitativ) av grunnvann kunne imøtekomme behovene fra regionsmyndigheter mht dekningsgrad og representativitet inkl. dekning i grenseoverskridende grunnvannsforekomster.

Samordning eller fall mellom to stoler?

Dette notatet gir et kostnadsoverslag for overvåkingsaktiviteter knyttet til vanndirektivet. Det er store samordningsgevinster å hente knyttet opp mot overvåking av biologisk mangfold, men samordningen kan også lett føre til at finansieringsansvaret faller mellom to stoler. Nedenfor forklares sammenhengen mellom biologisk mangfold overvåking, og VRD overvåkingen i kortversjon. DN er ansvarlig for overvåking av biologisk mangfold både i ferskvann og marint (også FiDir ansvar), og mener at det i grove trekk kan settes likhetstegn mellom basisovervåking i VRD og den planlagte biologisk mangfold overvåkingen. I VRD overvåkes i tillegg hydrologi (NVE, FiDir), kjemiske forhold og forurensende stoffer (SFT).

Versjon 1: VRD finansierer basisovervåking i sin helhet.
Implementering av basisovervåking knyttet til vanndirektivet i overflatevann, vil gi en oppstart på implementering av "Nasjonal overvåking av marint biologisk mangfold i kystsonen", og "Forslag til overvåking av biologisk mangfold i ferskvann". Det meste av det som implementeres gjennom vanndirektivovervåking er overlappende med overvåking av biologisk mangfold. Biologisk mangfold overvåkingen omfatter imidlertid flere organsimer, særlig marint (sjøpattedyr, fisk, fugl, zooplankton, utbredelse av viktige naturtyper): Marint vil derfor BM planen kreve relativt store bevilgninger ut over VRD basisovervåkingens "faglige minimumsnivå". For ferskvann vil hoveddelen av biologisk mangfold overvåkingen være implementert hvis vanndirektivovervåkingen settes i gang etter et budsjett som tilsvarer alternativet "faglig minimumsnivå", og ytterligere behov for midler til biologisk mangfold overvåkingen i ferskvann vil være mer begrenset. VRD tar imidlertid ikke høyde for overvåking av trua arter, og dette må også inkluderes i biologisk mangfold overvåking.

Versjon 2. Overvåking av biologisk mangfold finansierer basisovervåkingen innenfor VRD.
Her legges det til grunn at Miljøverndepartementet bevilger midler til oppstart av de planlagte nasjonale programmene for overvåking av biologisk mangfold i limnisk og marint miljø. Dette vil redusere kostnadene til overvåking knyttet til VRD i stor grad, og først og fremst kreve tilleggsbevilgninger fra VRD for å finansiere hydrologi, kjemiske forhold, forurensende stoffer og utvalgte biologiske kvalitetselementer som er spesielt relevant for VRD.

Det er viktig at ansvarsforholdet for finansiering avklares. For både versjon 1 og 2, er det naturlig at flere departementer går inn og finansierer overvåkingen.

Vedlegg 1: dagens tildelinger til overvåking relevant for vanndirektivet

Dagens kostnader	DN	SFT	NVE	NGU	SLF	sum
Basisovervåking: Referanseforhold i overflatevann	1,0		4,0			5,0
Representativ overvåking i overflatevann	2,5	25,3	2,2		3,3	33,2
Basisovervåking: Referanseforhold i grunnvann			1,0	1,5		2,5
Basisovervåking: Representativ overvåking i grunnvann					0,3	0,3
Problemkartlegging (felles pott ved akutte behov)		0,7				0,7