

NOTAT



Projektbeskrivelse for ekstern analyse af overvågning og indberetning af nitratinholdet i grundvand i Danmark

Problemstilling

Der har i 2017 været en betydelig debat omkring Danmarks overvågning og indberetning af nitratinholdet i grundvand efter nitratudirektivet og vandrammedirektivet. Der igangsættes nu en ekstern analyse af området.

Baggrund og formål

Miljø- og Fødevarerministeriet ønsker at få gennemført en ekstern analyse af direktivkrav, overvågning og indberetning af data til EU-Kommissionen om nitratinholdet i grundvand under nitratudirektivet og vandrammedirektivet, herunder grundvandsdirektivet.

Formålet med analysen er at få en tredjepartsvurdering af (1) direktivkrav til overvågning og indberetning af nitratinholdet i grundvand, (2) design og sammensætning af overvågningssystemet i perioden 1989-2016 og (3) databehandling og indberetning af data om nitrat i grundvand til EU-Kommissionen efter nitratudirektivet og vandrammedirektivet, herunder grundvandsdirektivet for perioden 1989-2016.

Perioden er valgt ud fra, at overvågningen af grundvandet og det øvrige vandmiljø har fundet sted med en systematisk dataindsamling og rapportering siden 1989. Nitratudirektivet blev vedtaget i 1991 med en implementeringsfrist på to år. Etablering af et overvågningsnet var således allerede indledt inden gennemførelsen af direktivet.

Analysen skal konkludere i hvilket omfang Danmarks overvågning og faktiske indberetninger af nitratinholdet i grundvandet i perioden har levet op til direktivkravene for overvågning og indberetning. Såfremt Danmark ikke har levet op til EU's krav, skal det analyseres om overvågningen og indberetningerne har overestimeret eller underestimeret nitratinholdet i grundvandet i forhold til direktivernes krav og målsætninger.

Krav til kompetencer

I aftale med en ekstern leverandør vil der være krav til de faglige kompetencer, hvorunder i hvert fald følgende vil skulle være repræsenteret:

- Naturvidenskabelige kompetencer i forhold til geologi og grundvand
- Viden om indsamling, statistisk bearbejdning og indrapportering af større mængder af naturvidenskabelige data
- Viden om offentlig administration herunder udformning og drift af et overvågningsprogram
- Viden om EU-ret, herunder forståelse af hvilke indberetningsforpligtelser vandrammedirektivet og nitratudirektivet medfører.

Beskrivelse af opgaven

Konklusioner og anbefalinger fra den eksterne analyse bygger på tre delelementer, herunder analyse og vurdering af (1) direktivkrav, (2) design af overvågningssystemet og (3) de faktiske indberetninger.

For det første skal formålet med direktiverne beskrives og der skal redegøres for, hvilke krav der stilles til overvågningen og indberetning. Hertil vil også skulle inddrages relevante vejledninger, de såkaldte guidance-dokumenter knyttet til direktiverne. Det beskrives om kravene til overvågning og indberetning har ændret sig over tid. Formålet med denne del er at få en juridisk vurdering af krav til overvågningssystemet og indberetningerne, jf. nitratdirektivet og vandrammedirektivet, herunder grundvandsdirektivet. Det skal blandt andet undersøges, hvilke krav de forskellige direktiver stiller til repræsentativitet af overvågningen. Fortolkning af EU-direktiverne kræver, at leverandøren har adgang til anerkendt juridisk ekspertise på området. Ministeriet stiller direktiver og andre dokumenter fra EU, der kan have betydning for fortolkningen af Danmarks indberetningsforpligtelse, til rådighed for leverandøren. Til denne undersøgelse hører også en vurdering af, hvordan indberetningerne er operationaliseret gennem de skabeloner, som stilles til rådighed af EU-Kommissionen.

For det andet skal der gennemføres en analyse af overvågningssystemet og de datakilder som ligger til grund for indberetningen. Denne del indeholder først og fremmest en beskrivelse af sammensætningen af overvågningsnettet i Danmark, hvilke datakilder som anvendes og udviklingen af overvågningen over tid. Det beskrives, hvilke data der ligger til grund for indrapporteringen under direktiverne, hvordan antallet og sammensætningen af målepunkter fra forskellige datakilder er, hvilke målemetoder der anvendes, samt hvad frekvensen er for overvågningen. Beskrivelsen dækker udviklingen i overvågningssystemet for grundvandet for perioden 1989-2016. Ministeriet sikrer, at leverandøren får adgang til data, eventuelt via konkrete udtræk fra relevante databaser, fra grundvandsovervågningen i perioden 1989-2016.

For det tredje gives vurderinger af indberetningerne til EU-Kommissionen. Der gives en beskrivelse af databehandlingen af de indsamlede data. Det analyseres om evt. justeringer af datagrundlaget både i forbindelse med justeringer af overvågningsnettet og metodiske valg i forbindelse med indberetningen stemmer overens med kravene i direktiverne. Hvis det ikke er tilfældet, skal afvigelser og konsekvenser forbundet hermed beskrives. Derudover vil det skulle vurderes, hvordan de indberettende myndigheder følger op, efter at data er indberettet, i forbindelse med høring af EU-kommissionens rapporter. Produktet er dermed en analytisk og deskriptiv fremstilling af de dataresultater, som er indberettet til EU-Kommissionen. Ministeriet sikrer, at konsulenten får adgang til de foreliggende indberetninger omkring nitratindholdet i grundvand til EU-Kommissionen i perioden 1989- 2016, samt den korrespondance, der har været mellem EU-Kommissionen og Danmark om disse indberetninger.

Parallelt med disse tre led skal det analyseres om og i hvilket omfang kvælstofreguleringen siden vandmiljøhandlingsplan 2 har været begrundet i hensynet til nitratindhold i grundvandet sådan som dette er blevet indrapporteret til EU.

Analysens konklusioner

Det vil på baggrund af de tre delanalyser til sidst i rapporten kunne konkluderes, om (1) overvågningssystemet for grundvand har kunnet generere de rigtige oplysninger i forhold til EU-direktiverne, herunder i hvilket omfang vejledningerne har været anvendt til indrapportering og tilstandsvurdering, (2) om de danske myndigheder i perioden har indberettet data, således at direktivkravene er korrekt efterlevet, og hvilken udviklingstendens for nitratindholdet i grundvand indberetningerne har givet og (3), i tilfældet af at overvågningen og implementeringen ikke tidligere har efterlevet kravene eller aktuelt lever op til kravene, vil det skulle vurderes om overvågningen og indberetningen er designet på sådan vis, at nitratindholdet i grundvandet overestimeres eller underestimeres i forhold til direktivkravene. Yderligere vil det skulle konkluderes, om og i hvilket

omfang, den faktiske overvågning og indberetning, herunder eventuelt over- eller underestimering af nitratindhold i grundvandet, har haft betydning for en selvstændig regulering af landbruget (som udtryk for en eventuel overimplementering) samt hvilke erhvervsøkonomiske omkostninger, der måtte have været i forbindelse hermed.

Opgavens organisatoriske rammer

Opgaven vil være forankret i Miljø- og Fødevareministeriets departement. Der nedsættes en styregruppe med repræsentanter for departementet og leverandøren. Dialog mellem leverandør og MST og GEUS vil foregå skriftligt. Disse spørgsmål sendes via departementet. Interviews mellem leverandør og MST og GEUS vil kunne foregå mundtligt som led i den indledende proces.

Proces

Indholdet af projektbeskrivelsen præsenteres for Blåt Fremdriftsforum den 30. marts 2017 og vil blive tilpasset efter tilbagemeldinger herfra. Leverandøren vil undervejs få mulighed for at interviewe de centrale interessenter. Konsulenterne opretter en postkasse, hvortil interesserede kan komme med input.

Medlemmerne af Blåt Fremdriftsforum samt relevante vidensinstitutioner og Kammeradvokaten vil få lejlighed til at komme med faglige kommentarer til et udkast af rapporten. Leverandøren vil herefter færdiggøre rapporten.