

Innstilling om finansieringsordninger for utbygging av vann- og kloakkanlegg m.v.

Ved kongelig resolusjon av 14. mai 1969 ble det etter tilråding fra Kommunal- og arbeidsdepartementet oppnevnt en komité til å vurdere finansieringsordninger for utbygging av vann- og kloakkanlegg herunder bl.a. å vurdere behovet for og eventuelt legge fram forslag til avgiftsbestemmelser for tilknytning til offentlige vann- og kloakkanlegg. Ved kongelig resolusjon av 27. februar 1970 ble komitéen bedt om spesielt å vurdere spørsmålet om statsstøtteordninger for både industrielle og offentlige vann- og kloakkanlegg som ledd i en totalvurdering av finansieringsordninger og finansieringsbehov.

Komitéen har den 18. juni 1971 lagt fram sin innstilling nr. 1 som inneholder forslag til avgiftsbestemmelser samt forslag til statsstøtteordninger for vann- og kloakkanlegg.

Lovutkastet omfatter bestemmelser om plikt til for kommunene å sørge for at bruker av fast eiendom fullt ut betaler kostnadene for anlegg, drift og vedlikehold av alle offentlige vann- og kloakkanlegg med unntakelse av de anlegg eller deler av anlegg som skyldes hensynet til regionale interesser. For sistnevnte anlegg foreslås at staten skal bidra med tilskott. Kommunalbankens låneramme foreslås øket og utvidet til også å omfatte hovedanlegg for vann og kloakk. Videre er det foreslått statsstøtte til avløpsanlegg i form av lån og tilskott i spesielle tilfeller for eksisterende vannforenende industri.

Refusjonsbestemmelsene i bygningsloven av 1965 foreslås opphevet for kloakkanlegg. Eksisterende statsstøtteordninger til fellesvannverk som hittil er administrert av Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet forutsettes å bortfalle.

Innstillingen er enstemmig bortsett fra en dissens vedrørende forslaget om *full* dekning av kostnadene ved avgift på brukerne, og en dissens vedrørende administrasjonen av tilskottsordningen. Det er dessuten dissens vedrørende et forslag om at alle vann- og kloakkavgifter bør unntas fra merverdiavgift samt vedrørende spørsmålet om statens støtte til industri bare bør skje ved lån og tilskott eller om også skattefri fondsavsetninger skal kunne nyttes.

Med innstillingen følger et trykt samt to utrykte vedlegg.

Det er Kommunaldepartementet i samarbeid med Industridepartementet som står bak oppnevningen av komitéen som har hatt følgende sammensetning:

Finansrådmann Carl Eliassen, Bodø,

Norges Byforbund og Norges Herredsforbund, formann.

Statens budsjettsjef Kjell Mathisen, Finansdepartementet.

Ass. overlege Aud Blegen Svindland, Sosialdepartementet.

Underdirektør Kåre Grønbech,
Kommunal- og arbeidsdepartementet.
Byråsjef Leif Sæther,
Industridepartementet.
Fagsjef Åge Hjelm-Hansen, Norges vass-
drags- og elektrisitetvesen.
Kommuneingeniør Arne Kjos, Odda,
Norsk Kommunalteknisk Forening.
Tomtesjef Reidar Skogseth, Nittedal,
Norsk Boligbyggelags Landsforbund.
Høyesterettsadvokat Lars Chr. Hægg,
Kristiansand S., Norges Huseierforbund.
Statistikkjef Sigurd Mortensen, Oslo,
Norges Leieboerforbund.
Overingeniør F. Lier Harstad, Brumund-
dal, Norges Industriforbund.
Sjefsingeniør Olav S. Nedenes, Kommun-
aldepartementet, har fungert som sekre-
tær for komitéen.

Komitéens mandater var følgende:

- a. Vurdere behovet for og eventuelt legge fram forslag som gir kommunene hjemmel til å pålegge bedrifter, byggherrer og huseiere vann- og kloakkavgifter (tilknytningsavgifter — driftsavgifter).
- b. Vurdere behovet for eventuelt å innpasse andre kommunaltekniske avgifter (renovasjonsavgifter, vegrefusjonsbestemmelser m.v.) i samme avgiftssystem, og utarbeide prinsipper for utligning av slike avgifter.
- c. I tilfelle utarbeide nødvendige lovutkast med motiver.»
- «d. Vurdere om det er nødvendig med statlige støttetiltak til vann- og kloakkanlegg, herunder anlegg som tar sikte på å hindre eller redusere forurensning av vassdrag og sjøområder, og hvilke retningslinjer eventuelle støtte-tiltak bør bygge på.
- e. vurdere behovet for finansiering ved lån.»

I oppnevningsresolusjonen er forutsatt at komitéen kan legge fram delinnstilling om spesielle spørsmål dersom dette finnes hensiktsmessig.

Da det haster med å komme fram til en løsning av de finansielle spørsmål, har komitéen delt den samlede utredning i to deler. Den første innstilling (nærværende) omfatter følgende hovedpunkter i komitéens mandat:

1. Utredning om og forslag til ny finansieringsordning for vann- og kloakkanlegg herunder eventuelle statlige støttetiltak med sikte på å hindre eller redusere skadevirkninger av forurensningsmessig karakter for vassdrag og sjøområder.
2. Utredning om og forslag til i hvilken utstrekning det bør ytes statsstøtte i form av tilskott eller lån for å begrense forurensninger fra spesielle industriutslipp som ikke går — eller bør gå inn på det kommunale kloakknnett.

I sin annen innstilling vil komitéen vurdere om det eventuelt kan være grunn til å samordne andre kommunaltekniske avgifter i ett avgiftssystem. Herunder tas opp til nærmere vurdering de någjeldende refusjonsbestemmelser for kommunale vegeer.

I innstillingen er det gitt en oversikt over total kostnad og investeringsbehov samt investerings- og årskostnader for vann- og kloakkanlegg i de nærmeste årene fremover.

Årskostnadene er definert ved følgende:
Årskostnad = Kapitalkostnad + drifts- og vedlikeholdskostnader.

Komitéen har for så vidt angår vannforsynings- og avløpsanlegg bl.a. bygget

på det materiale som er innhentet i forbindelse med Østlandskomiteéns arbeid.

Komiteén har kommet fram til at det totale investeringsbehov for hele landet for offentlige vann- og kloakkanlegg er anslagsvis 20 000 mill. kroner fra år 1970 til år 2000 eller anslagsvis 700 mill. kroner pr. år i gjennomsnitt, ekskl. merverdiavgift. Kostnader for fritidsbebyggelse er ikke medregnet.

Kalkulasjonene viser at årskostnadene fordeler seg omtrent likt på vannforsynings- og avløpsanlegg med tilsammen ca. kr. 1,30 pr. m³ brutto vannforbruk eller ca. kr. 280,— pr. person og år.

Det er også foretatt én beregning av fordelingen mellom utgifter til anlegg, drift, vedlikehold av renseanlegg samt en beregning av hva ledningsnettet i forskjelligeartede områder ville koste.

Innstillingen inneholder videre kapitler om gjeldende finansierungsordninger vedrørende veg, vann og kloakk, finansierungsordninger for vann- og kloakkanlegg i de nordiske land m. fl., komitéens vurderinger, sammendrag av komitéens hovedsynspunkter og forslag, og til sist forslag til lov om kommunale vann- og kloakkavgifter.

I det følgende gjengis komitéens eget sammendrag av hovedsynspunkter og forslag.

1. Komiteéns hovedsynspunkter.

Det eksisterende finansierungs-system for vann- og kloakkanlegg anses ikke hensiktsmessig eller tilstrekkelig til å få gjennomført de løsninger som tjener samfunnet best på lengre sikt.

For å bøte på dette og for å sikre gjennomføring av de anlegg som primært må bygges for å tjene regionale interesser

eller skyldes hensynet til spesielle riksinteresser, har komitéén foreslått regler for full selvfinansiering av lokale anlegg og med delvis statsstøtte for anlegg som primært tjener annet enn lokale interesser.

Et hovedprinsipp er at den som forurenser eller får vannverksvann fra offentlige anlegg selv skal betale for de ytelser som gis eller de anlegg som må bygges for å forhindre skader.

2. Komiteéns forslag vedrørende avgiftsbestemmelser for vann- og kloakkanlegg m. v.

A. Avgifter til dekning av kostnader ved utbygging, drift og vedlikehold av vann- og kloakkanlegg.

Det foreslås lovfestet en plikt til for kommunene å sørge for at bruker av fast eiendom fullt ut betaler kostnader for anlegg, drift og vedlikehold av alle offentlige vann- og kloakkanlegg. De avgifter som innbetales forutsettes utelukkende nyttet til de formål som de er forutsatt å dekke. Det forutsettes regnskapsplikt for de angjeldende selvfinansierende anlegg.

For husholdningsforbruk og for bedrifter uten prosessvannforbruk forutsettes at avgiftsberegninger normalt baseres på følgende komponenter:

1. Tilknytningsavgift.
2. Fast minsteavgift.
3. Avgift for aktuelt forbruk f.eks. etter måling eller annet beregningsgrunnlag.

For industri, gårdsbruk, gartnerier o.l. med forbruk av vann i driftsprosessene og som er tilknyttet offentlige anlegg forutsettes at avgift for det aktuelle forbruk

beregnes etter måling og for øvrig med tilknytningsavgift og fast minsteavgift.

Det forutsettes at avgift normalt ikke skal kunne innkreves i nye områder før reguleringsplan er stadfestet.

Det forutsettes at eiere av regulerte *ubebygde* tomter hvor vann og kloakk er fremført også skal ilegges avgifter.

B. Behov for endringer i gjeldende bestemmelse på grunn av avgiftsreglene.

Som følge av den økning av bokostnadene som må påregnes på grunn av avgiftene forutsettes at staten overveier å ta opp de någjeldende utlansregler for Husbanken og gjeldende støtteordninger til revisjon.

Det forutsettes at de någjeldende regler for utligning av eiendomsskatt etter byskattelovens og landskattelovens regler blir tatt opp til nærmere vurdering.

Bygningslovens regler om refusjon for kloakk forutsettes å bortfalle fra det tidspunkt loven settes i kraft. Departementet kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

3. Komitéens forslag vedrørende statstilskott og spesielle statlige lån til vann- og kloakkanlegg.

A. Statstilskott og lån til kommunale eller regionale vann- og kloakkanlegg.

Statstilskott bør som hovedregel bare ytes til anlegg som fremgår av oversiktsplan godkjent av vedkommende departement eller til anlegg som staten på grunnlag av egne utredninger finner ønskelig å få gjennomført. I et tidsrom på foreløpig 5 år fra ordningens ikrafttreden bør imidlertid støtte også kunne gis til anlegg

som fremgår av prelimnære planer som i hovedtrekkene viser løsningen for vannforsyning og/eller avløp/avfall. Det er en forutsetning at vedkommende departement ikke har innvendinger mot planens tekniske løsning, eller de konsekvenser planen må antas å ha for grunnutnyttingen for øvrig.

Tilskottet skal nyttes som en stimulans til gjennomføring av anlegg som har vesentlig regional betydning eller betydning for bevaring av særegne vannforekomsters flora og fauna eller i rekreasjonsøyemed.

Departementet kan sette de vilkår for støtte som finnes hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. Tilskottsordningen er en særordning og den enkelte kommune har ingen rett til tilskott.

Tilskottet kan gis til hele det eksterne vann- eller kloakkanlegg eller bare deler av dette. Regionale avfallsbehandlingsanlegg som mottar kloakkslam eller andre flytende avfallsstoffer kan ytes tilskott når regional løsning av hensyn til skader og ulemper anses mer hensiktsmessig enn lokale anlegg. Midlene bevilges over de årlige statsbudsjett og bør i størrelsesorden utgjøre minst 50 mill. kroner pr. år.

Det bør gjennom Kommunalbanken stilles til rådighet lånebeløp til såvel lokale som regionale vann- og avløpsanlegg. Inntil videre bør det bevilges 50 mill. kroner pr. år til slike lån.

Tilskottsordningen administreres av det departement som har ansvar for distriktsplanleggingen.

B. Eksisterende støtteordninger.

De eksisterende støtteordninger til fellesvannverk som hittil er administrert av Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet forutsettes å bortfalle.

C. *Statstilskott til privat vannforsyning for enkelthusholdninger.*

Dersom den eksisterende ordning blir opprettholdt, bør den etter komitéens mening bare gis til gårdsbruk og fiskeindustriarlegg ut fra en næringspolitisk eller sosial begrunnelse. Reglene for støtteordningen bør i tilfelle endres slik at tilskott bare ytes når det er på det rene at vedkommende ikke hensiktsmessig kan forsynes fra annet felles vannverk.

D. *Midlertidig støtte til eksisterende industri.*

Tilskott eller lån over statsbudsjettet bør i spesielle tilfeller kunne ytes til eksisterende industribedrifter når staten har funnet det nødvendig å stille så vidt omfattende krav til hurtig gjennomføring av rensing eller andre tiltak, at det er på det rene at gjennomføringen av slike tiltak vil virke ødeleggende på den enkelte bedrifts økonomi.

Statstilskott eller statslån til industri skal ikke kunne ytes i tilfeller hvor industribedrifter kan eller bør lede sitt urensede avløpsvann inn på kommunalt anlegg. Før tilskott eller lån gis til en industribedrift, skal det under enhver omstendighet være klarlagt om et samarbeid mellom vedkommende industribedrift og kommune(r) om enkelte ledd av de nødvendige anlegg kan være hensiktsmessige. Det forutsettes at det departement som har ansvaret for distriktsplanleggingen uttaler seg om dette og andre forhold av betydning for oversiktsplanleggingen.

Tilskott eller lån fra staten skal bare kunne ytes i de tilfeller hvor industriutslipp forårsaker omfattende skadevirkninger.

Tilskott eller lån fra staten skal bare

kunne gis i en periode på 5 år fra ordningens ikrafttreden, og være betinget av at bedriften selv utreder minst 50 pst. av kostnadene. Ingen industribedrift har krav på tilskott eller lån fra staten. Staten kan sette de vilkår for støtte som finnes hensiktsmessig i det enkelte tilfelle.

Midlene bevilges over de årlige statsbudsjett og bør i størrelsesorden utgjøre minst 15 mill. kroner pr. år (lån og tilskott).

Tilskottsordningen administreres inntil videre av Industridepartementet.

Referat av innlegg ved Norsk Forening for Vassdragspleie og Vannhygiene's møte onsdag 29. september 1971.

Vedr. finansieringsordninger for utbygging av vann- og kloakkanlegg — innstilling fra Eliassen-komiteén.

(Det henvises til omtalen av innstillingen i dette nr. av Vann.)

Kommuncingeniør *Arne Kjos*, Odda, orienterte om innstillingen. Deretter fulgte fem inviterte innlegg.

Kjos gjennomgikk komitéens mandater, dets arbeid og vurderinger.

Kjos nevnte bl.a. at foruten forbudslover og kontrollinstanser, som for såvidt bør være et klart politisk uttrykk for viljen til å stanse forurensningen, bør man også ha fullt kjennskap til forurensningssituasjonen samt teknisk og økonomisk evne til å løse denne.

Statssekretær *Leiv Aune*, Kommunaldepartementet mente at innstillingen var et godt utgangspunkt. Han mente at forslaget til avgiftslov syntes å være lite konkret og at dette kunne medføre forsinkelse fra myndighetenes side. Når det gjaldt finansieringen mente han at selv-

dekningsprinsippet burde følges for industrien. Øremerkede avgifter ville imidlertid bidra til å redusere den kommunale selvbestemmelsesrett. Aune mente at statsstøtte eventuelt kunne favorisere deler av Østlandet og andre tettsteder.

Ordfører *Sverre Krogh*, Ås, mente også at brukerne selv måtte betale utgiftene i forbindelse med vann- og kloakkanlegg, f. eks. gjennom egen avgift..

Storingsmedlem *Rolf Presthus*, Akershus nevnte innledningsvis at det nå er positiv vilje til å gjennomføre de skiserte tiltak, dessuten var det også en sterk folkeopinion. Presthus reiste spørsmål om hvorvidt statens organer var tilstrekkelig utbygd til å administrere og håndheve et slikt lovverk. Personlig mente han at fylkenes utbyggingsavdelinger burde utbygges. I likhet med Aune syntes Presthus å være betenkt over slike sektorregioner som komitéen foreslår.

Finansrådmann *Gunnar Reegård*, Bærum syntes at man burde skille mellom vannverk og avløpsanlegg. For drift av vannverk var det ikke lagt noen restriksjoner på kommunen. Bygningsloven innskrenket imidlertid kommunens handlefrihet når det gjelder avløpsplanlegging. Kommunen måtte kunne forlange et område opparbeidet i driftsklar stand når det ble betalt av brukerne. Reegård sluttet seg til Aunes betenkeligheter vedrørende øremerking av midler. For å sanere vann- og kloakkanleggene for eldre bebyggelse mente han at dette kunne realiseres ved ekstraordinær skatt f.eks. over en 10-års periode.

Siv.ing. *Arne Sverdrup*, Norges Industriforbund var glad for at komitéen delte forbundets oppfatning om at statsstøtte til renseanlegg for industrielt avløpsvann er nødvendig. Han mente imidlertid at

de foreslåtte tiltak ikke er helt hensiktsmessige og at omfanget er utilstrekkelig. Inntil i dag har industrien befattet seg i vesentlig grad med luftforurensninger, mens man i fremtiden må konsentrere seg mer om problemer på vannsiden. Kapitalbehovet for tiltak mot fremtidige forurensninger vil beløpe seg til ca. 1 milliard for eksisterende industri. Etter den fordelingsnøkkel komitéen hadde foreslått, med 50 % på Staten, ville dette over en 5-års periode bli ca. 100 mill. kroner pr. år over statsbudsjettet. Sverdrup mente at det var riktigere å fordele utgiftene over 10 år.

Han nevnte videre at det bør etableres låneordninger med lave renter og kanskje avdragsfrie lån de første årene slik det f.eks. ble praktisert i Tyskland.

Sverdrup stilte et spørsmålsteget ved den behovsprøving komitéen foreslår. Han mente at støtten måtte gjøres generell og åpen for alle bedrifter som i Sverige. Man måtte i denne forbindelse ikke glemme små industrier med liten økonomisk evne, men med utslipp som kunne forårsake store skader.

Skattefrie fondsavsetninger var tiltak som kunne virke stimulerende og være et positivt virkemiddel for egeninnsats for å ta hånd om forurensningene.

Industrien hadde ikke investert uvesentlige midler for miljøverntiltak. I denne sammenheng ble treforedling, galvanoteknikk og aluminiumindustrien spesielt nevnt.

Sverdrup avsluttet med å nevne at industrien var avhengig av eksport og at man derfor også til en viss grad måtte følge internasjonale spilleregler når det gjaldt rensning av avløpsvann.