

Miljøverndepartementets syn på administrative og økonomiske forhold vedrørende landets vannforsyning

Av Haakon Thaulow

Haakon Thaulow er siv.ing. (bygg) fra NTH 1968. Han er M. Sc. i Civil Engineering, University of Washington 1974. Han er nå overingeniør i Miljøverndepartementet.

Foredrag holdt på møte i Norsk Forening for Vassdragspleie og Vannhygiene 29. april 1976.

I. Innledning.

Av de forskjellige brukerinteresser tilknyttet kvaliteten i vann og vassdrag, (drikkevannsforsyning, rekreasjon og friluftsliv, naturvern, fiskeproduksjon, resipientinteresser) fremstår drikkevannsforsyningen historisk sett som den dominerende. Erkjenningen av de enorme helsemessige konsekvenser forårsaket av forurenset drikkevann, var i helt vesentlig grad drivkraften bak bygging av vannforsynings- og avløpsanlegg før de mer almene natur- og miljøvernshensyn kom med i vurderingen.

Dette forhold gjenspeiler seg i lovverk og administrasjon i Norge så vel som i andre land. Lover og forskrifter vedrørende de hygieniske forhold i vann er gjennomgående av eldre dato enn tilsvarende som omhandler mer almene vannforurensningsspørsmål. Tilsvarende gjelder også de administrasjoner som forvalter disse lovverk.

Det administrative skille, vi har i Norge, når det gjelder overordnetes ansvar for vannets kvalitet, på den ene side Sosialdepartementet med ansvaret for landets drikkevannforsyning og på den andre siden Miljøverndepartementets ansvar for andre vannforurensningsspørsmål, er således delvis historisk betinget.

II. Eksisterende forhold.

For en drøftelse av Miljøverndepartementets syn på vannforsyningen i Norge er det først nødvendig med en oppsummering av dagens situasjon.

a) *Hovedprinsipper i ansvarsfordelingen.*

Sosialdepartementet har ansvaret for den kvalitetsmessige (herunder hygieniske) siden av vannforsyningen, herunder valg av vannkilde, vannverkenes funksjon, aktivitetsrestriksjoner (båndlegging) m.v. *Sosialdepartementet* vil i slike avgjørelser avveie de hygieniske ønskemål mot det praktisk/økonomisk mulige.

Miljøverndepartementet kommer

inn i bildet når det gjelder vannforsyningen ved dets overordnede ansvar for vannressursene.

Mest sentralt står Miljøverndepartementets ansvar for behandling av utslipp fra kommuner, industri, landbruk m.v., etter vannvernloven. I dennes § 6 er det også understreket en reell og formell koordineringsplikt mellom behandling av forurensnings-spørsmål og arealplanleggingen, derigjennom indirekte vannforsyningen. Ellers nevnes at alle utslippssaker etter reglene i Vannverkslovens § 9 skal forelegges Helsrådet til uttalelse.

Planleggingsbestemmelse i bygningssloven er også viktige for løsning av vannforsyningsspørsmål. Etter bygningssloven skal fylkes- og generalplanen inneholde løsninger for vannforsyning. Det er videre anledning til med hjemmel i vassdragsloven å foreta båndlegging av områder opptil 10 år av hensyn til planlagt vannforsyning.

Med hjemmel i vassdragsloven gis av fylkesmannen ekspropriasjonstillatelser til ervervelse av grunn, ledninger, traséer til vannforsyningsanlegg (§ 17) og rett til båndlegging av nedbørfelt for å sikre råvannskvalitet (§ 18). Helsemyndighetene fremmer her forslag til klausuleringsbestemmelser som går inn i fylkesmannens tillatelse.

b) *Økonomi.*

De økonomiske ordninger gjenspeiler den administrative deling. De statlige støtteordninger (lån og tilskott) sorterer under to forskjellige departementer.

På vannforsyningssiden skjer be-

vilgninger over Kommunaldepartementets budsjett (Tilskott i 1976 — 26 mill.). På avløpssiden disponerer Miljøverndepartementet tilskottsmidler (40 mill. i 1976). Langsiktige lån skjer for begge sektorer via Norges Kommunalbank. Kvoten for avløpsformål er 180 mill., et beløp som disponeres av Kommunalbanken i samarbeid med Miljøverndepartementet. Vannforsyningssiden ytes lån over Kommunaldepartementets budsjett til tekniske grunnlagsinvesteringer hvorav vannforsyningsanlegg kan utgjøre deler av disse. Det er imidlertid særskilt låneordning for vannforsyningsanlegg.

Vann- og kloakkavgiftene (hjemlet i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974) gir kommunene adgang til å kreve inn til full refusjon for utgifter til vann- og avløpsanlegg. Loven administreres av Miljøverndepartementet. Utgifter til vann og avløp er her behandlet helt likt.

c) *Administrative systemer — vann og avløp.*

Det er her naturlig å sammenligne det administrative apparat som forvalter vannforsyningen med tilsvarende systemer når det gjelder kommunale utslipp. Dette er saklig sett mest naturlig, da disse to brukerinteresser (drikkevanns- og resipientinteressene) medfører åpenbare konflikter med gjensidig sterk påvirkning. Begge sektorer omfatter på tiltakssiden anlegg som hva kostnader og teknologi angår er sammenliknbare.

En slik sammenlikning er vist skjematisk på neste side.

VANNFORSYNING

- Sundhetsloven av 1860
- Næringsmiddelloven av 1933
- Forskrifter om drikkevann m.m. og vannforsyningsanlegg av 1951

SOSIALDEPARTEMENTET

- Godkjenner vannverk over 1000 personer
- Fastleggelse og rettighets- og klauseringsbestemmelser etter vassdragslovens § 17 og 18.
- Ankeinstans for Helserådsavgjørelser.

SIFF

- Rådgivende og innstillende samt ekspertorgan for Helsedirektoratet og helseråd i vannforsynings spørsmål. Tilsyn og kontroll med drikkevann.

HELSE RÅDET

- Godkjenner vannverk tilknyttet mer enn 20 husstander eller 100 personer (men mindre enn 1000 personer).

KOMMUNALE AVLØP

- Vannvernloven av 1970
- Forskrifter for kloakkutslipp fra spredt bebyggelse av 1975
- Vassdragsloven av 1940

MILJØVERNDEPARTEMENTET

- Ankeinstans for saker som avgjøres av fylkesmannen og SFT.
- 1. instans avgjørelse for særlig viktige saker (Oslofjorden vest).

SFT

- Ekspertorgan og rådgiver i kommunale saker (konsesjonsmyndighet i industrisaker).

FYLKESMANNEN

- Avgjørelse i utslippssaker > enn 7 hus. Tilsyn og kontroll med avløpsanlegg og resipienter.

BYGNINGSRÅDET

- Avgjørelse i forskriftssaker (< 7 hus (hytter)).

Karakteristiske forskjeller administrativt mellom sektorene er:

1. På vannverksiden er myndigheten til å godkjenne vannverk delvis sterkt sentralisert, delvis sterkt desentralisert. Godkjenningmyndigheten for vannverk som forsyner over 1 000 personer ligger i Sosialdepartementet, mellom 100 personer eller 20 husstander og 1 000 personer hos helserådet. For avløpssaker ligger tyngdepunktet hos fylkesmannen.
2. Fylkesnivået har liten direkte betydning i den formelle avgjørelsen av vannforsyningssaker (unntatt ekspropriasjonssaker), det motsatte er tilfelle for avløps-siden.
3. I avløpssaker finnes i (vannvernlovens § 9) bestemmelser om en bredt anlagt saksbehandling hvor en rekke instanser uttaler seg, med utlegging til offentlig etter-syn m.v. For vannforsyningssiden finnes i forbindelse med godkjenning av vannverk ingen tilsvarende faste regler om saksbehandlingen.

III. Framtidige planer.

På avløpssiden finnes i St.meld. 107 (1974—75) «Om arbeidet med en landsplan for bruken av vannressursene» en ramme for hva som skal skje med de kommunale utslipp i tiden fremover. For de andre forurensningskilder (industri, landbruk, transport m.v.) finnes delvis tilsvarende handlingsprogrammer i St.meld. nr. 44 (1975—76). «Tiltak mot forurensninger».

Begge meldinger er behørig behandlet i andre møter i foreningen.

I St.meld. 107 har Regjeringen foreslått at opprydding i de kommunale avløpsforhold skal være fullført innen begynnelsen av 1990-årene. Det er foreslått gjennomført tiltak etter det høyeste ambisjonsnivå, det såkalte alternativ II. Det er her bl.a. foreslått tiltak som direkte har årsak i helsemyndighetenes ønske om en bedre og sikrere råvannskvalitet.

I samarbeid med Helsedirektoratet ble det utarbeidet en oversikt over vannforsyningsanlegg som omfattet mer enn 4—5 000 personer, og som ikke tilfredsstiller direktoratets krav til råvannskvalitet. (Oversikten omfattet bare vannverk med tilstrekkelig kapasitet fram til år 2000).

Det ble beregnet hva det på *avløpssiden* vil koste å utføre et eller flere tiltak av følgende:

- a) Økede rensekraft til avløpsvann.
- b) Avskjærende kloakker ut av nedbørfeltet.
- c) Bruk av nye vannkilder som alternativ til a) og b).

I Stortingsmeldingen har utbyggingen på avløpssektoren blitt vurdert i forhold til *økonomi, miljømessige konsekvenser og arbeidsmarkedet* Regjeringens forslag — en opprydding innen begynnelsen av 1990-årene, er et resultat av en avveining av hovedsakelig disse tre sektorer.

I et bilag til meldingen er det gitt en oversikt over råvannkilder i fylkene Østfold til Rogaland. Hensikten med rapporten er først og fremst å få informasjon til bruk i planleggingen av vannforsyningen og til bruk i fylkesplanleggingen.

Tilsvarende konkrete rammer for utbyggingen av vannverk er ikke med i meldingen.

IV. Diskusjon.

a) *Administrativt.*

Ved valg av vannkilde, klausulering av nedbørsfelt blir flere departementers saksområder berørt. I tillegg til Sosial- og Miljøverndepartementet er Landsbruksdepartementet sterkt involvert idet konflikter svært ofte oppstår mellom båndlegging og landbrukets interesser. Med den helt sentrale stilling fylkesnivået har både når det gjelder arealplanlegging, behandling av forurensningssaker og teknisk planlegging i interkommunal sammenheng, ville det fra Miljøverndepartementets side være et ønskemål at fylket kom aktivt med innen alle sektorer i behandlingen av vannforsyningsspørsmål.

På *fylkesplanet* er det mulighet for å vurdere de hensyn som må tas ved avgjørelse av vannvarksaker, ved at fylkeslegen trekkes inn i den hygieniske vurdering i tillegg til de vurderinger utbyggingsavdelingen og fylkeslandbruksstyret foretar.

Et mer aktivt engasjement på fylkesplanet er i tråd med de linjer Miljøverndepartementet arbeider etter innenfor sine ansvarsområder, arealplanlegging, naturvern og forurensningsspørsmål.

I første omgang burde fylkesmennene kunne trekkes inn i *saksbehandlingen* ved godkjenning av vannverkene. Ved fylkesmannens engasjement i planleggingen av vannforsyningen, som ofte er av interkommunal karakter, er det naturlig at fylkesmannen også får uttale seg i godkjenningssprosedurene.

Noen detaljert drøftelse av organisasjonsformen skal jeg ikke gå inn

på, men jeg har allikevel lyst til å påpeke noen punkter. Vi kan i Miljøverndepartementet påberope oss erfaringer med et forvaltningssystem som tilsvarende det vannforsynings-siden arbeider etter. Før november 1974 skjedde som kjent all behandling av kommunale utslippssaker sentralt i Statens Forurensningstilsyn, og før 1970 ga Industridepartementet alle utslippstillatelser etter innstilling fra Hovedstyret i NVE.

Det må bl.a. være tillatt å stille seg spørsmålet om godkjenningmyndigheten i 1. instans for vannverk over 1 000 personer må avgjøres på departementsnivå. Erfaringer fra avløpssiden viser at en delegering har vist seg hensiktsmessig og faglig sett forsvarlig, ved å gi den avgjørende myndighet de nødvendige faglige inntrekk. Man har på departementsnivå, som ankeinstans, allikevel alltid den nødvendige kontroll. Det virker også som et stort sprang når avgjørelsesmyndigheten for vannverk under 1 000 personer flyttes fra departementsnivå til helserådet. Vi skulle tro at en mer gradvis overgang ville være riktig, befolkningsstrukturen i Norge tatt i betraktning.

Det vises her til myndighetsfordelingen mellom fylke og kommune i avløpssakene.

Rent generelt vil jeg bemerke at myndigheten til formelt å gi tillatelser ikke nødvendigvis behøver å ligge der hvor fagekspertisen sitter. Det er her et spørsmål om å gi retningslinjer og faglig støtte til det organ som formelt gir tillatelser.

Konklusjonen på den administrative diskusjonen må bli at Miljøverndepartementet ut fra sitt kjennskap

til vannforsyningsspørsmålene og erfaringer fra avløpssektoren mener organisasjonsstrukturen bør legges om til mer å ligne det system som finnes på avløpssiden. Styrking og mer aktiv medvirkning fra fylkesplanet er nøkkelordet.

b. Økonomi.

Erfaringer fra arbeidet med avløpssaker viser klart at å stille krav uten å gi kommunene økonomiske muligheter til å gjennomføre kravene ikke er en heldig løsning. På avløpssiden er det etablert betydelige støtteordninger i tillegg til muligheten for å innføre vann- og kloakkavgifter. I dag ligger statens samlede støtteprosent på ca. 70 hvorav 15 % rent tilskott til høyt prioriterte prosjekter. Det har lettet utbyggingen av avløpsanlegg betraktelig at Miljøverndepartementet nå ikke bare stiller krav, men i helt vesentlig grad også hjelper til med finansieringen.

Det er her viktig at det er en nær kontakt mellom de som stiller krav og de som bevilger penger. Det vil generelt være lettere for et forvaltningsorgan å få gjennom sine krav hvis de samtidig også har økonomiske virkemidler. Å kjøre økonomi og konsesjonsmyndighet i ett spann, har vist seg å være et ypperlig virkemiddel for å få gjennomført det man ønsker. F.eks. kan nevnes de muligheter som finnes i vannvernlovens § 6. Manglende reguleringsplaner og dermed lånestopp i Kommunalbanken p.g.a. mangelfulle avløpsforhold er et språk enkelte gjenstridige kommuner har forstått.

c) Helhetssyn.

Behovet for å se vannforsyning og avløp i en sammenheng er udiskutabelt fra mange synsvinkler både hygienisk, miljømessig, kommunaløkonomisk m.v. Både vannforsynings- og avløpsforholdene i Norge er utilfredsstillende og store oppgaver må løses. Hvilken sektor er egentlig viktigst, hva skal prioriteres? Det er spørsmål man kan stille seg såvel på et nasjonalt som et kommunalt plan. Både vannforsynings- og avløpsforholdene må løses, men kommunen kan ikke makte begge deler.

Det er spørsmål om de administrative og økonomiske forskjeller sikrer en riktig avveinng mellom de to sektorer. Jeg tør påstå at vi på avløpssiden administrativt og økonomisk har utviklet mer fordelaktige systemer enn tilsvarende på vannforsyningssiden. Videre har vi gjennom «Landsplanen for bruk av vannressursene» fått en målsetting og klare rammer å arbeide etter, med betydelige økonomiske virkemidler som et nøkkelverktøy.

En tanke som naturlig melder seg, er spørsmålet om behovet for en rammeplan med økonomiske beregninger på vannforsyningssiden med målsettinger for vannforsyningen hvor bl.a. de hygieniske krav veies mot andre interesser. Dette vil så kunne danne grunnlag for et handlingsprogram for å forbedre drikkevannskvaliteten på landsbasis.