

Stortingsmelding nr. 55 (1984—85) Om vannforsyningen

Av John Mikal Raaheim

John Mikal Raaheim er siviling. fra NTH og overingeniør i Ressursavdelingen i Miljøverndepartementet.

*Innlegg på møte i Norsk Vannforening
26. mars 1985.*

INNLEDNING

Stortingsmelding nr. 55 (1984—85) om vannforsyningen passerte Statsråd 22. februar og vil om planene følges bli behandlet av Stortinget i løpet av våren. Meldingen gir en grov statusoversikt for landets vannforsyning og påpeker de viktigste problemene vi står overfor. Økonomiske virkemidler, lovgivning og rettslige spørsmål, organisering og administrative forhold samt planlegging av vannforsyningen er drøftet. Meldingen inneholder ikke noe stortstilt handlingsprogram og ingen signaler om økte økonomiske tilførsler fra statens side. Oppfølgingsoppgavene er gruppet omkring hovedoverskrifter som kunnskapsoppbygging og formidling, lovrevisjon og regelgivning samt fysisk og økonomisk planlegging og organisering. I det følgende skal jeg gi en nærmere presentasjon av meldingen og de oppfølgingsoppgaver som ligger nærmest til for å bli tatt opp. Først vil jeg imidlertid gi et kort tilbakeblikk over bakgrunnen for dette meldingsarbeidet.

VANNRESSURSUTVALGETS UTREDNING FRA 1982 OM NORGES VANNFORSYNING HAR VÆRT ET SENTRALT UTGANGSPUNKT FOR ARBEIDET MED STORTINGS- MELDINGEN. BUSKAPET HERFRA: VI HAR EN GOD VANNFORSYNING. DRIFTEN AV DE MINDRE VANN- VERKENE OG FORFALL I LEDNINGS- NETTET HØRER TIL PROBLEMENE.

Behovet for en egen stortingsmelding om vannforsyningen ble diskutert allerede i tilknytning til arbeidet med St.meld. nr. 107 (1974—75) Om arbeidet med en landsplan for bruken av vannressursene. De omfattende handlingsprogrammer man etterhvert fikk for å rydde opp i avløpsproblemer fikk mange til å stille spørsmål ved om ikke en tilsvarende satsing også burde komme på vannforsyningssiden. Tørkesommeren midt på 70-tallet gav vannforsyningsproblemer mange steder, som en ytterligere understrekning av behovet for innsats på dette feltet. Det interdepartementale vannressursutvalg som ble oppnevnt i 1978 fikk som en av sine oppgaver å forberede arbeidet med en stortingsmelding om landets vannforsyning.

Vannressursutvalget utarbeidet i løpet av 1979 og 80 en oversikt over situasjonen innenfor norsk vannforsyning på drikkevannssiden. Hovedtrekkene syntes å være:

- Sett i forhold til at ca. 80% av alle sykdomstilfeller i utviklingsland er vannbårne sykdommer, må Norges vannforsyning rent kvalitativt sett sies å være god. 15—20% av befolkningen forsynes imidlertid fra drikkevannskilder som er ugunstige forurensningsmessig sett.
- Norge har bedre tilgang på vann av tilfredsstillende kvalitet enn de fleste andre land. Vannverkenes leveranse pr. innbygger er tilsvarende høyt, nesten dobbelt av forbruket i Sverige og Danmark. Lekkasje i ledningsnett utgjør ofte 50% av vannmengdene ut fra vannbehandlingsanleggene.
- Driften ved vannforsyningsanleggene, særlig de mindre, er ikke tilfredsstillende. Likeledes er vannverksberedskapen ofte mangelfull. Det tas ikke tilstrekkelig hensyn til beredskap og alternative forsyningsmuligheter ved planlegging og utbygging.
- Vannledningsnett består av ca. 28.000 km ledninger med større diameter enn 50 mm. De private stikkledningene løper samlet over en tilsvarende distanse. Ca. 7000 km av hovedledningsnett er lagt før siste krig og ca. 2000 km er fra før århundreskiftet. Det er behov for rehabilitering og utskifting av en god del av dette ledningsnett. En del av de asbestementledninger som er lagt i årene etter krigen (samlet ca. 5—7000 km) krever særlig oppmerksomhet.
- Rundt regnet 10.000 permanente boliger har ikke innlagt vann (senere undersøkelser tyder på at tallet er noe lavere).

Dessuten ble det pekt på at mange vannforsyningsanlegg var etablert uten at den formelle godkjenning fra helsemyndighetene forelå. En bedre samordning av sentrale myndigheters opptreden innenfor dette feltet ble etterlyst.

Vannressursutvalget foreslo i den utredning som ble lagt fram i 1982 et 10 års opptrappingsprogram for tiltak innenfor vannforsyningssektoren. (Utredning om Norges vannforsyning, Vannressursutvalget 1982. Utredningen følger stortingsmeldingen som særskilt vedlegg). Samlet behov for investeringsinnsats for 10 års perioden ble satt til 12 milliarder kroner, eller en årlig heving av investeringsnivået på rundt regnet 500 millioner kroner pr. år (1983-kroner). Rehabilitering og utskifting av ledningsnett ble trukket fram som hovedinnsatsområde.

En innsats på dette nivå ville i følge Vannressursutvalget kunne gi innlagt vann i alle boliger, bidra til en ytterligere reduksjon i vannbårne sykdomstilfeller gjennom bedre kildevalg og behandling, og høyere standard på ledningsnett. Innsatsen ville også gi økt leveransesikkerhet, redusert vanntap og på sikt reduserte driftsutgifter som en følge av at standarden på systemet generelt ville bli hevet.

Da Miljøverndepartementet i 1981 tok opp arbeidet med en egen melding til Stortinget om landets vannforsyning, var Vannressursutvalgets utredning og innstilling det helt sentrale bakgrunnsdokument.

**STORTINGSMELDINGEN FORESLÅR
EN OMLEGGING AV GODKJENNINGS-
ORDNINGEN FOR VANNVERK MOT
STØRRE LOKALT ANSVAR. STATEN
VIL IKKE ØKE SITT ØKONOMISKE
BIDRAG. UTVIDET AVGIFTS-
FINANSIERING OG MER EFFEKTIV
BRUK AV ALLEREDE TILGJENGELIGE
RESSURSER MÅ TIL.**

Stortingsmelding nr. 55 om vannforsyningen støtter seg i hovedtrekkene til Vannressursutvalgets oppfatning hva gjelder tilstanden ved vannverkene her i landet idag. Vesentlige endringer har ikke funnet sted siden 1982. I meldingen har man videre drøftet sentrale myndigheters engasjement innenfor feltet under tre hovedoverskrifter:

- økonomiske virkemidler
- lovgivning og rettslige spørsmål
- organisatoriske og administrative forhold.

Økonomiske virkemidler

Under arbeidet med meldingen ble det relativt tidlig klart at man under de rådende økonomiske forhold ikke kunne regne med noen storstilt økonomisk satsing fra statens side for å heve standarden på landets vannforsyning. Diskusjonene med Finansdepartementet har tvertimot gjort det klart at den statlige innsats i form av «øre-merkede» bidrag til finansiering av vannforsyningen trolig på sikt må påregnes nedtrappet. Lån i private banker må fortsatt utgjøre hovedandelen av lånene til vannforsyning.

I dag ligger gjennomsnittet for vannavgiftene på landsbasis på ca. 4—500 kroner pr. bolig. Fortsatt dekker mange kommuner store deler av utgiftene til vannforsyning ved alminnelige skatteinntekter. Det er ønskelig at vannavgiftene opptrappes til

å dekke en større del av kostnadene. Vannavgiftene bør også dekke kostnadene ved en eventuell heving av standarden på vannforsyningssystemet. Kommunene må imidlertid selv stå for en vurdering av behovet for opptrapping av innsatsen og for prioritering av de forskjellige nybyggings- og utbedringstiltak.

Lovgivning og rettslige spørsmål

Dagens vannforsyning reguleres av flere bestemmelser spredt i ulike lover. Bestemmelsene alene er lite egnet som grunnlag for en samlet vurdering av kommunenes vannforsyning og de ulike konflikter ved en utbygging.

En mindre revisjon av lov- og regelverket er nødvendig. Miljøverndepartementet vil i samarbeid med Sosialdepartementet arbeide videre med en revidering av drikkevannsforskriftene og vassdragslovens bestemmelser om vannforsyning, herunder bestemmelsene om klausulering og ekspropriasjon. Departementet vil også arbeide med en klargjøring av reglene om grunnvann.

Organisatoriske og administrative forhold

I tilknytning til den framtidige administrative ordning for vannforsyning har man vurdert:

- En samling av forvaltningsansvaret for vannforsyningssaker, slik at ansvar for planlegging, godkjenning og finansiering samles i et departement, mot en fortsatt deling av ansvaret mellom flere departementer.
- En desentralisering av godkjenningsordningen ved overføring av godkjenningsmyndighet til kommune og fylkesmann, mot dagens ordning der alle større vannverk godkjennes sentralt.

Under arbeidet med stortingsmeldingen ble det fremmet forslag om å samle ansvaret for vannforsynings sakene i Miljøverndepartementet. Mulighetene for en bedre samordning med arbeidet innenfor forurensningssektoren har vært trukket fram som en positiv side ved en slik ordning. Etter en nærmere vurdering fant man imidlertid ikke å kunne gå inn for en slik løsning. De statlige tilskuddsordninger man i dag har med innretning mot vannforsyning har et distriktpolitisk siktemål. Disse bør fortsatt administreres av Kommunaldepartementet. Helsemessige aspekter vil fortsatt måte stå sentralt i vurdering av vannverk og vannforsyning, uansett hvor ansvaret for godkjenningsordningen plasseres. En overføring av ansvar for godkjenningsordningen til Miljøverndepartementet vil legge opp til dobbel saksbehandling, idet Sosialdepartementet fortsatt ville måtte sitte med ansvar for de helsemessige sider ved vannforsyning.

På den annen side ble det imidlertid tidlig klart at man burde arbeide for en desentralisering av godkjenningsordningen, med overføring av godkjenningsmyndighet til kommune og fylkesmann. Ved samtidig å legge større vekt på kommunal vannforsyningsplanlegging som grunnlag for godkjenning av vannverk ville man også langt på vei kunne få den nødvendige samordning av arbeidet innenfor feltet.

Forslaget til omlegging av godkjenningsordningen for vannverk står sentralt i meldingen og denne skal derfor omtales noe mer i detalj.

Omlegging av godkjenningsordningen for vannverk

Kommunenes ansvar for vannforsyning skal styrkes. Dette gjøres ved å knytte godkjenningen av den videre utbygging

av vannforsyningen direkte til kommunens oversiktsplanlegging. Prinsippene for utbygging og valg av tekniske løsninger, arealbruk m.v. forutsettes avklart i og med behandlingen av kommunenes hovedplan for vannforsyning. Anlegg som inngår i utbygging av vannforsyning etter en vedtatt plan skal som hovedregel godkjennes for utbygging.

Kommunestyret blir vannforsyningsmyndighet på kommunenivå og skal godkjenne utbygging av vannforsyningsanlegg innenfor kommunen. Fylkesmannen blir vannforsyningsmyndighet på fylkesnivå og godkjenningsinstans for vannverk som berører flere kommuner. Kommunestyret og fylkesmannens helsemessige godkjenning av det enkelte vannverk skal skje med hjemmel i helselovgivningen. De helsemessige hensyn skal forøvrig ivaretas ved helsemyndighetenes deltagelse på alle trinn i planlegging og godkjenning av vannverk.

Sosialdepartementet skal ha det sentrale ansvar for den helsemessige godkjenningsordning for vannverk. Er kommunestyrets vedtak i strid med helserådets anbefalinger kan helserådet bringe saken inn for Sosialdepartementet. Denne oppgaven forutsettes delegert til fylkesmannen. Man tar foreløpig sikte på at den nye administrative ordning for vannforsynings saker skal begynne å virke fra og med 1986.

Det bør avslutningsvis understrekes at meldingen enda ikke er behandlet i Stortinget. Vi kan ikke se bort fra at behandlingen av meldingen i Stortinget kan gjøre det nødvendig med senere tilføyelser til den presentasjonen jeg her har gitt. Særlig spørsmålet om Helserådets ansvar og stilling i den framtidige godkjenningsordning har vært diskutert helt til det siste og står vel fortsatt åpent et stykke på vei. Behandlingen av «Helsestjenesteinnstillingen» (NOU 1984: 85) vil her være avgjørende.

**FORSKNING OG UTVIKLING,
RESULTAT- OG ERFARINGSFOR-
MIDLING, ORGANISERING OG PLAN-
LEGGING, RETTET MOT MER
EFFEKTIV BRUK AV ALLEREDE
TILGJENGELIGE RESSURSER BLIR DE
VIKTIGSTE OPPFØLGINGS-
OPPGAVERNE**

Jeg skal i det følgende kort sammenstille og skissere de oppfølgingsoppgaver som man sentralt nå står overfor etter at meldingen er fremlagt. Jeg vil her legge vekt på oppgavene slik vi ser dem fra Miljøverndepartementet. Når dette er sagt, må det samtidig understrekes at en stor del av de sentrale myndigheters arbeid med vannforsyning fortsatt vil falle på Sosialdepartementet ved Statens institutt for folkehelse, og på Kommunal og arbeidsdepartementet sålangt det gjelder støtte til vannforsyning i distriktene. Oppfølgingsoppgavene kan med disse forbehold sammenstilles i tre hovedgrupper.

- kunnskapsoppbygging og formidling
- lovrevisjon og regelgivning
- fysisk og økonomisk planlegging og organisering.

Som utgangspunktet har vi en rimelig god og sikker vannforsyning, som skal opprettholdes og helst forbedres. I denne sammenheng synes vi også det er viktig å få fram at arbeid med norsk vannforsyning utgjør omkring 6000 årsverk og en årlig økonomisk innsats i størrelsesorden 1.5 til 2 milliarder kroner. Vi vil tro at man med en målrettet innsats rettet mot å bruke de allerede tilgjengelige ressurser på en mest mulig effektiv måte, vil kunne klare å opprettholde og kanskje også forbedre standarden på vår vannforsyning uten tilførsler av ytterligere mannskaps- og pengeinnsats. Slik den økonomiske situasjon nå

engang synes å være, ser dette til og med ut til å være vår eneste mulighet. Vi bør se på dette som en *positiv* utfordring i tiden fremover.

Kunnskapsoppbygging og formidling

Til tross for en viss opptrapping de seneste årene er forskningsinnsatsen på vannforsyningssiden fortsatt relativt beskjeden. Om det vil lykkes oss å få økt de statlige forsknings- og utredningsbevilgningene er det foreløpig for tidlig å ha noen sikker formening om. Vi vil imidlertid bruke de argumenter vi har for å få det til og stadig lete etter nye som kan tale til sakens fordel. Argumenter som viser til innsparingsmuligheter knyttet til ulike former for effektiviseringstiltak, når ofte fram dit de skal. Forsknings- og utviklingsarbeid rettet mot en mer effektiv bruk av ressursene innenfor vannforsyningssektoren bør det være mulig å få midler til utover dagens nivå.

Formidling av resultatene fra forsknings- og utviklingsarbeid er viktig. Like viktig er formidling og erfaring fra sentrale institusjoner som sitter slik til at de samler og utvikler erfaring. Her er SIFF allerede godt igang med å formidle sine erfaringer. Viktig er også formidling av erfaring fra «flinke» og ressurssterke kommuner til kommuner med mindre ressurser for utvikling av organisasjon og medarbeidere. Her vil vi forsøke å bidra, men vi forventer at andre instanser, i hovedsak Norske Kommuners sentralforbund føler hovedansvaret for slik kunnskapsformidling mellom kommunene.

Lovrevisjon og regelgivning

Innenfor de rammer for arbeidet som er lagt i og med stortingsmeldingen, vil man sette igang arbeid for å gjøre lovverket

knyttet til dette feltet mer tilpasset vår tid. Lov og regelverket omkring vern og utnyttning av grunnvann vil også bli vurdert. På noe lengre sikt bør man, selvom dette ikke har noen direkte sammenheng med fremleggelsen av denne stortingsmeldingen, arbeide for en omfattende revisjon av hele vassdragslovgivningen, og fremst da Vassdragsloven som snart kan feire 50 års jubileum.

Planlegging og organisering

Forslaget til omlegging av godkjenningsordningen for vannverk er bygget opp omkring den kommunale planlegging av vannforsyning. Miljøverndepartementet har under utarbeidelse en veileder for kommunal vannforsyningsplanlegging. Veilederen vil beskrive den planlegging man forutsetter kommunene skal gjennomføre for å forberede bygging av nye anlegg i tilknytning til vannforsyning. Etter vår framdriftsplan pr. idag skal veilederen ligge klar tidlig i 1986.

Utover dette peker stortingsmeldingen på flere innsatsområder som vil bli tilgodesett så langt ressursene rekker. Til disse hører kartlegging av vannressursene med særlig vekt på grunnvann og videre utvikling av sentrale og regionale vanndataarkiv. Som en oppfølging av meldingen vil man også gjennomgå regelverket for vannavgift-

ene med tanke på høyere finansieringsandel, forenklinger og tilpasning til kommunenes plan- og budsjett rutiner.

OPPSUMMERING OG AVSLUTNING

Stortingsmelding nr. 55 om vannforsyningen tar særlig opp bruken av økonomiske virkemidler i vannforsyningen, lovgivning og rettslige spørsmål, og de sentrale organisatoriske og administrative forhold knyttet til vannforsyning.

I meldingen fremholdes det at det *ikke* er aktuelt med økt statlig innsats i finansieringen av vannforsyning. Inntekter fra vannavgiften bør etterhvert dekke større deler av kostnadene, også de som er knyttet til en eventuell opptrapping av innsatsen. Den ansvarsdeling man idag har på sentralt nivå skal beholdes, men godkjenningsordningen for vannverk skal legges om slik at godkjenningsmyndigheten desentraliseres til kommune og fylkesnivå.

Vi har i utgangspunktet en rimelig god og sikker vannforsyning her i landet. Skal vi opprettholde standarden på den og gi rom for nødvendige forbedringer må de allerede tilgjengelige ressurser utnyttes mer effektivt. Forskning og utvikling rettet mot mer effektiv bruk av ressursene blir viktig. Likeledes viktig blir resultat og erfaringsformidling fra forskningsmiljøer og sentrale «erfaringsbanker» til kommunene, og kommunene imellom.