

Tilstrekkelig drikkevann av god kvalitet — En realitet for norske forbrukere?

Av Per Anders Stalheim.

Per Anders Stalheim er underdirektør i Familie- og forbrukerdepartementet.

Innlegg på seminar i Norsk Vannforening 4. oktober 1990.

1. Innledning

Min innfallsvinkel til dagens tema er forbrukervinkelen og ikke nødvendigvis departementsvinkelen. Min bakgrunn for å si noe om dagens tema er mangeårig arbeid i Forbrukerrådet, og Forbrukerrådet skal som kjent være en interesseorganisasjon for forbrukerne. Jeg føler at min oppgave i dag er å stille en del spørsmål på bakgrunn av generelle forbrukerinteresser. Jeg ser det ikke som min oppgave å svare på alle de spørsmål jeg har stilt.

La meg se litt på forbrukernes ønske til vannforsyningen i lys av tradisjonelle forbrukerkrav. Forbrukernes krav til en vare eller tjeneste kan deles inn på følgende måte:

- krav til kvalitet
- krav til tilgjengelighet, her tilførsel
- krav til pris.

Altså vannet skal ha god kvalitet, tilførselen skal være jevn, sikker og tilstrekkelig og prisen skal være rimelig. I tillegg skal jeg som forbruker ha rettighet når ting ikke er som de skal. Jeg skal ha informasjon om hva det er jeg får eller kjøper. Nokså selvsagt, men likevel ikke så enkelt.

Kvalitet er for eksempel ikke noe entydig begrep, og sammenhengen mellom kravene, enn si summen av dem, er heller ikke enkel å fastslå.

Hva betyr så disse kravene noe mer spesifisert? Hvis vi tar for oss *kvalitetskravet* først, kan det hvertfall deles i tre. Vannet skal ha en slags funksjonell kvalitet, det skal være drikkevann og vann for en rekke andre formål. Vannet skal fylle krav til sikkerhet og helse. Og det skal fylle miljøkrav osv. Mer konkret, vannet skal smake godt, det skal lukte godt. Vi skal ikke bli syke av det. Det skal ikke skape problemer for den vasken vi legger i vaskemaskinen osv. Det fins forskrifter med klare regler for de hygieniske kravene, mindre klare hva angår de andre kravene til kvalitet.

Ser vi på det andre hovedkravet — tilgjengelighet eller forsyning, er følgende krav viktige: Det skal være nok vann, og vannet må være der hele tiden. Trykket må være jevnt og vannet må kunne brukes til å vaske oss sjøl, vaske klær osv. Greie krav å stille fra forbrukersynspunkt, kanskje ikke like greie å leve opp til for leverandøren.

For å se på det tredje kravet, pris, er dette sett med forbrukerøyne enkelt. Det kan uttrykkes på følgende måte, så lav pris som mulig gitt den kvalitet som

problemene i forholdet mellom selger og kjøper. Er det avtalt noe om hva vannleveransen skal gjelde, og har kjøper og selger samme oppfatning av hva som er avtalt? Dette vil jeg gjerne komme tilbake til.

2. Problemer

Folk er oppdratt til å tro at drikkevannet i Norge er godt. Vi har nok vann å ta av — og er i en unik situasjon i verden i dag. Men samtidig vet vi at mange hundretusen personer i Norge har vann som ikke er akseptabelt. Vi har alle sett presseoverskrifter av typen:

2000 må koke drikkevannet

Dårlig drikkevann fra Eikeren

Dårlig vann i Follo

Halvparten av vannet blir borte i lekkasjer

Vannverk stengt — tusen familier rammet

Restriksjoner på vannforbruk

osv.

Likevel sett i internasjonalt perspektiv er norsk vann meget tilfredsstillende. Selv om man i også i Norge blir syke av dårlig vann, er vi langt fra den situasjonen mange utviklingsland er i, der 80% av alle sykdomstilfeller er vannbårne. Enten forårsaket av dårlig vann eller dårlig sanitære forhold. Jeg synes det er grunn til å ha denne internasjonale bakgrunnen med seg når man skal drøfte tiltak i Norge.

Klager som har kommet til Forbrukerrådet opp gjennom årene spenner over mange felter. Det kan dreie seg om vanntrykket som må være på et minstenivå for at oppvaskmaskiner skal fungere. Det er hagevannsrestriksjoner. Det er det motsatte, at de som bor høyest ikke får drikkevann når andre vanner hagen. Klage hjelper lite. Det eneste

som hjelper er utbedring av ledningsnett. Det koster penger og tar tid.

Klager på den hygieniske kvaliteten kommer ikke så ofte til Forbrukerrådet. De går direkte til Helserådet i hver enkelt kommune. Klager på andre forhold har det imidlertid vært en del av. Brunt vann, vann som farver vasken i vaskemaskinen, humusstoffer i vannet osv. har vært gjengangere. Det samme kan man også si om problemer med kalkbelegg på klær og vaskemaskiner, særlig nå som fosfatfrie vaskemidler er det eneste man kan bruke av miljøhensyn.

3. Forbrukerrettigheter

Hvilke rettigheter har man så som forbruker når vannet ikke holder mål?

Den lovgivningen som direkte gjelder vannlevering, er av offentligrettslig karakter. Gjennomføringen av kravene blir et rent offentlig anliggende. Lovgivningens krav til vannforsyning er bygget opp rundt hva som skal til for at vannforsyningen skal bli godkjent av helsemyndighetene: Godkjennelsen skal ikke gis før vannet tilfredsstillende krav helsemyndighetene har satt til hygienisk og bruksmessig kvalitet. Jeg går ut fra at disse kravene til vannforsyningen vil bli drøftet senere i dag og vil derfor ikke gå inn på dem her. Det jeg likevel vil ta opp er det faktum at en lang rekke norske vannverk som leverer vann ikke er godkjent selv om de skulle vært det. Sett med forbrukerøyne er dette en noe merkelig praksis. Det er riktignok bedre å levere vann som ikke holder de strengeste kravene enn å ikke levere vann i det hele tatt. Men det er ikke godt nok.

Det er for eksempel helt uakseptabelt når en kommuneveterinær går ut hver sommer og anbefaler å koke drikkevannet. Når vann av denne kvaliteten blir levert til en bedrift eller en restaurant eller et hotell vil kommuneveterinæren kunne stenge bedriften fordi den leverer varer eller tjenester som kan være farlig for forbrukerne. Det går jo ikke an å stenge husholdningene. De må kunne fungere med den vannkvaliteten som faktisk er der. Hva er det som gjør at enkelte kommuner år etter år kan levere sin innbyggere vann av utilfredsstillende kvalitet og uten at det synelatende skjer noe som helst?

Det er helserådet som er gitt sanksjonsrett overfor levering av dårlig vann. I medhold av næringsmiddelovngivningen og drikkevannsforskriftene kan det settes igang en rekke tiltak overfor vannverk som leverer vann av dårlig kvalitet. Det kan gi frist til utbedringer, man kan ilegge tvangsmulkt dersom fristen for oppfyllelse av pålegg overskrides osv. Men hvordan fungerer dette i virkeligheten? Hva skjer når det kommunale helserådet gir pålegg til det kommunale vannverket og begge vet at kommunen ikke har råd til å gjennomføre de investeringer eller tiltak som er nødvendige? Kan man i en slik situasjon regne med at helserådet tar de beslutninger de burde gjøre utfra den lovgivning de skal forvalte? Jeg skal ikke gi noe svar på dette spørsmålet, men jeg vil understreke at jeg tror svaret vil avhenge av hvilken grad saken medfører politisk engasjement, i hvilken grad media og lokalsamfunn er engasjert i spørsmålet.

Jeg vil også nevne at bygningsloven kan brukes som pressmiddel mot kommunene for å få dem til å sørge for godt drikkevann i og med at bygningsrådet

kan nedlegge byggeforbud dersom drikkevannsforsyningen ikke er tilfredsstillende. Også her vil de samme betraktninger gjøre seg gjeldende. Utbedring vil koste penger og pengene betales enten over skattesseddelen eller som avgifter eller priser.

Jeg ser her tre tankekors/spørsmål som det kan være grunn til å stille seg:

1. Burde folk ha samme rettigheter når de kjøper fra det offentlige som når de kjøper fra det private?
2. Kan man forvente at kommunen vil kontrollere seg selv utfra forbrukerhensyn?
3. Kan kostnadene ved å skaffe godt vann bli så høye at folk ikke har råd til å betale det?

Jeg har ikke noe ferdig svar på disse spørsmålene, men jeg vil gjerne kommentere dem.

4. Rettighetsspørsmålet.

Hvis man kjøper en vare som ikke holder mål, har forbrukeren visse rettigheter. Man kan få ny vare, prisavslag eller hevet kjøpet. Ved kjøp av kommunale tjenester er det ikke slik. Sett med forbrukerøyne oppleves det som svært urimelig at f.eks. en kommune skal slippe unna med å levere en tjeneste av dårlig kvalitet, fordi kravene til tjenesten er stilt gjennom offentlig-rettslige regler.

Jeg har lyst til å gå inn på dette skille mellom offentlig rett og privat rett.

Offentligrettslig kan man si følgende: Noen er satt til å kontrollere at krav til varer og tjenester blir oppfylt. Privatrettslig kan man uttrykke det på en annen måte: Jeg har krav på et eller annet når varen eller tjenesten ikke hol-

der mål. Offentligrettslig har vi et spill mellom offentlig tjenesteyter, offentlig kontrollmyndighet og borger. Privatrettslig har vi en avtale eller kontrakt mellom to parter.

På det private marked har vi i forbrukerpolitikken lagt vekt på å skape balanserte kontrakter mellom kjøper og selger. På det offentlige «marked» vil forbrukerne ofte sitte med svarteper i det spillet som pågår mellom ulike deler av forvaltningen og forbrukeren sjøl. Sett med forbrukerøyne er det all grunn til å stille spørsmålsteget ved dette skillet. Forskjellen kan illustreres ved å vise til to lovparagrafer. Den ene fra kjøpsloven og den andre fra regelverk på det området vi nå snakker om. I kjøpsloven heter det: «Angår kjøpet en bestemt gjenstand og lider den av en mangel kan kjøperen heve kjøpet eller kreve et uforholdsmessig avslag i kjøpesummen». I den andre paragrafen står det: «For svikt i vannforsyningen eller mangelfullt vanntrykk overtar kommunen intet ansvar og innrømmer intet fradrag i vannavgiften». Poenget er klart. I det ene tilfellet en balanse mellom partene og i det andre tilfellet en vidtgående ansvarsfraskrivelse.

Forbrukertvistutvalget som er en «domstol» når det gjelder kjøp av varer har behandlet saker utfra et mer privatrettslig syn på kjøp av vann. Avgjørelsene går begge veier. I ett tilfelle for en del år siden var man meget forsiktig med å ilegge kommunen ansvar. I et ferskere tilfelle har man gått mye lenger i retning av å legge vanlige kjøpsrettslige betraktninger til grunn for vannleveransen. Rettstilstanden er uklar, men det er min oppfatning at utviklingen vil gå i en mer forbrukervennlig retning.

Det er ikke nødvendig for framsynte

kommuner å vente på lovgivning. Det går an å søke kontakt med forbrukermyndighetene for å komme fram til kontrakter som på en balansert måte ivaretar både selgers og kjøpers interesser. Det går også an for en kommune å gi forbrukerne medhold i klager selv om kontraktene i utgangspunktet er lite forbrukervennlige. Det finnes eksempler på kommuner som har gjort begge deler.

Jeg har også lyst til å illustrere dette ved å trekke fram noen grunnleggende forbrukerpolitiske stikkord. Dersom forbrukerne skal ha innflytelse må det eksistere:

- ett sett av spilleregler som sier noe om hvordan samhandlingen mellom partene skal foregå.
- ett sett av rettigheter når en vare eller tjeneste ikke holder mål.
- det må finnes både en klageadgang og reelle klagemuligheter.
- og det må finnes tilsyn og kontroll utfra forbrukerhensyn. Sett med forbrukerøyne er det ingen grunn til at ikke slike grunnleggende prinsipper også skal følges i forhold til kommunesektoren.

5. Tilsynet

Med denne diskusjonen er vi godt over i det andre spørsmålet jeg stilte om man kan forvente at kommunene vil behandle klager, foreta tilsyn og kontroll utfra forbrukerhensyn og ikke utfra kommunens interesse som tjenesteproducent. De forbrukere jeg har vært i kontakt med har ikke den store tiltroen til kommunen i denne dobbeltrollen. Det er hvertfall nødvendig å tenke seg nøye om når man organiserer den kommunale tilsynsvirksomheten slik at den får den tillit den **må** ha hos folk flest.

6. Økonomi

Til slutt noen økonomiske betraktninger. Familie- og forbrukerdepartementet er naturlig nok opptatt av familiens økonomiske situasjon. Vi er opptatt av at folk skal ha stabile økonomiske rammebetingelser slik at de kan klare seg sjøl, og vi er opptatt av fordelingen av kostnader over livsløpet. Vi er også opptatt av at folk får råd og hjelp både for å unngå økonomiske problemer og for å kunne klare å håndtere dem når de først har oppstått. Vedlagte transparent er et forsøk på å illustrere en families livsløp. Det vi ser i en slik figur er at inntekten over livsløpet ikke faller sammen med den perioden når behovet for utgifter er størst. Samtidig som man etablerer seg og forsørger barn med de kostnader det medfører, har vi toppene i offentlige avgifter, tilknytningsavgifter, gebyr osv. Spørsmålet er om dette er fornuftig politikk, eller om man skal ordne avgiftsbelastningen på en annen måte. Med dagens rentenivå er det dyrt å låne for å finansiere dette, både for den enkelte forbruker og for kommunen.

Man kan også stille seg et annet spørsmål: Er det rimelig at man må betale for all levering av vann på samme måte som ved kjøp av en hvil-

ken som helst vare eller tjeneste. Kunne man ikke like gjerne si at retten til vann er en grunnleggende rettighet som ikke skal eller kan avhenge av den enkeltes betalingsevne? Jeg har heller ikke tenkt å gi svaret på dette spørsmålet.

7. Konklusjon

Jeg er ikke helt sikker på om dette innlegget gir grunnlag for noen entydig konklusjon. Det er likevel en del forhold jeg vil trekke frem:

- Folk vil ha og mener de har krav på rent vann. Alle har det ikke.
- Bedre vann kan man få på flere måter. En er å gi forbrukerne rettigheter slik at «markedspresset» også rammer kommunene.
- Man må i tiden framover tenke både forbrukerøkonomi og kommuneøkonomi. Fordelingen av kostnader sett i forhold til de ulike livsfaser husholdningene er i blir viktig. Man må også sikre «konkurransen» i kommunesektoren slik at ikke alle kostnader kan veltes over på brukere eller skattebetalere uansett hvor dårlig virksomheten drives. Slikt markedspress kan også skapes ved å offentliggjøre undersøkelser over pris og kvalitet på vann i ulike kommuner.