

# Privatiseringen av britiske vannselskap

Av Christen Ræstad.

Christen Ræstad er sivilingeniør og driver egen virksomhet.

## 1. Sammendrag

10 store offentlige regionale vann- og avløpsverk har siden 1974 hatt ansvaret for det meste av vannforsyningen i England og Wales. Disse VA-verkene ble høsten 1989 omgjort til aksjeselskaper og privatisert.

Mange land, blant annet Frankrike og USA, har privat drevne vann- og avløpsverk. England skiller seg imidlertid ut ved at de private vannverkene også har overtatt eiendomsretten til alle ledningsanlegg, renseanlegg osv.

For den britiske regjeringen var det viktig at privatiseringen av de 10 største vannselskapene ble vellykket. Derfor ble aksjer i vannselskapene lagt ut for salg til svært gode vilkår. 6,5 milliarder pund ble tilført selskapene, i hovedsak ved at gjeld ble avskrevet før privatiseringen. Omkring 1,5 milliarder pund av denne overføringen, skjedde som statlig kapitalinnsprøying før privatiseringen. Anleggsverdier som er anslått til omkring 27 milliarder pund, ble lagt ut til salg for 5,2 milliarder pund. Med denne svært gode «medgift» lot ikke investorene seg be to ganger, og aksjene ble overtegnet mer enn 4 ganger av ialt 2,7 millioner interesserte kjøpere. Inntil 18 % av aksjene kunne i første omgang kjøpes av utenlandske selskaper. Også denne kvoten ble overtegnet, særlig av de største franske vannselskapene. Sal-

get av aksjer gikk som inntekt til staten.

Investeringsbehovet for å oppfylle krav til drikkevannskvalitet og miljøkravene til vassdrag og kystområder er anslått til mer enn 20 milliarder pund. Internasjonale krav og standarder som binder EF-landene, har lagt et sterkt press på gjennomføringen av de omfattende tiltakene.

For å sikre at publikum får bedre tjenester og at vannmiljøet forbedres, er det lagt inn et betydelig investeringsprogram som vannselskapene må overholde for å få lov til å heve avgiftene. Sett under ett har vannselskapene fått tillatelse til å heve vann- og kloakkavgiftene med 5% utover inflasjonen hvert eneste år de neste 10 årene.

En vesentlig del av investeringsprogrammet er fornyelse av gamle, dårlige ledningsnett. I flere av vannselskapene vil utskiftnings- og rehabiliteringsomfanget umiddelbart øke med mange hundre prosent. I North West Water er fornyelsesprogrammet for vannledninger øket fra 12 millioner pund pr. år til 70 millioner pund pr. år. Tilsvarende økninger gjelder avløpsnettet.

Privatiseringen kommer omtrent samtidig med at både EF og de enkelte landene i Europa øker sin miljøinnsats, noen «frivillig» noen under trus-

sel om EF-domstolen osv. Det er derfor vanskelig å skille ut hvilke endringer i aktivitet som kan tilskrives privatiseringen alene. Det viktigste er kanskje at privatiseringen førte med seg en systematisk dokumentasjon og debatt om vannkvalitetsstandarder og akseptable feilhyppigheter som i neste runde følges opp av nasjonale og internasjonale myndigheter.

Privatiseringen har altså på kort sikt medvirket til en iverksettelse av fornyelsesprogram som politikerne tidligere ikke ville iverksette på grunn av sterk økning i avgiftene. Det stilles strengere krav til selskapene om å overholde leveringsforpliktelser hva angår vannkvalitet, leveringssikkerheter, miljøkrav i resipientene osv. Vannselskapene må også dokumentere at anleggsverdiene, særlig ledningsnett, fornyes på en fornuftig måte.

Den britiske regjeringen har valgt å privatisere VA-verkene i England og Wales framfor å forsøke å effektivisere dem i offentlig eie. Uavhengige vurderinger foretatt av ulike engelske institusjoner gir bred enighet om at det er et betydelig effektiviseringspotensiale i disse organisasjonene. Thames Water alene har mer enn 30.000 ansatte! Beslutningen om privatisering er imidlertid omstridt både på høyre og venstre side i politikken. Mange britiske økonomer stiller seg tvilende til at det blir noen samfunnsmessig gevinst av å privatisere et naturlig monopol som vann og avløp.

For å unngå at de private aksjeeiere tar ut kortsiktig profitt på bekostning av selskapenes økonomi på lang sikt, har man etablert et statlig kontor og innført omfattende planrutiner og avgiftsvilkår for å styre og kontrollere vannselskapenes disposisjoner. Det kreves at selska-

pene skal dokumentere kvaliteten på tjenestene, behovet for anleggsfornyelse, samt kostnader og inntekter på en oversiktlig måte før selskapene gis tillatelse til å utbetale aksjeutbytte.

Det gjenstår likevel å se hvordan eierne av vannselskapene vil oppføre seg på lengre sikt. Når fornyelsesbehovet øker, og det blir et press mot økende avgifter, hvordan vil den statlige «overdommeren» dømme i avgjørelser der aksjeutbytte settes opp mot fornyelse av ledninger?

Selv om vi velger å beholde våre VA-verk i offentlig eie, vil vi trolig kunne lære mye av den måten de engelske vannselskapene skal dokumentere kvaliteten på tjenester og anlegg. Det blir også spennende å se om kostnadene til styringen av selskapene, samt aksjeutbytte, kan dekket av den effektiviseringsgevinst som skal oppnås ved privatiseringen.

Mye tyder på at aksjonærene vil betrakte minimumskrav til tjenestestandard som maksimumsstandard. Staten har begynt å kritisere vannselskapene for å ikke overholde sine frremlagte fornyelsesprogram. Dette kommer samtidig med at selskapene har betalt ut det første utbyttet til aksjonærene. Avgiftene øker kraftig — eller som The Economist skriver: «Nå vanner vi våre plener med penger!»

## **2. Bakgrunn. Hva har skjedd. Hovedtall.**

De 10 store offentlige vann- og avløpsverkene i England og Wales ble høsten 1989 omgjort til private, børsnoterte aksjeselskap. Det har vært langvarig strid om denne viktige prinsippssaken for Margaret Thatchers regjering, blant annet på grunn av at

betydelig gjeld er ettergitt. Likeledes er det fortsatt uklart hvor strenge krav til vannmiljø, sikkerhet og standard i vannforsyning og avløp som skal stilles.

Private investorer synes å ha stor tilitt til privatiseringen. Ved aksjetegningen ble det en overtegning på 4 ganger, og aksjekursen har steget fra 100 til 160 på de få månedene siden aksjene ble lagt ut på børsen. Etter tilleggsinnbetalinger fra aksjonærene høsten 1990, står aksjene i omkring 240.

Franske vannselskap har vist meget stor interesse for engelske vannselskap. Før de store offentlige vannselskapene ble privatisert, hadde de 3 største franske vannselskapene kjøpt aksjer i mindre private engelske vannselskap for omkring 2 milliarder kroner.

Vannforsyning og avløp vil stort sett alltid være monopoltenester innenfor de enkelte områdene. Det Thatcher har gjort er altså å si til investorene:

«Dere skal få kjøpe vannselskapene til en svært billig pris ved at størstedelen av den offentlige gjelden avskrives. Men vi krever at dere opprettholder en avtalt, konkret og høy standard på tjenestene, imøtekommer alle miljøkrav, samt sikrer at ledningsnett og andre anlegg ikke forfaller. Dersom dere tilfredsstiller disse kravene, skal dere få lov til å øke avgiftene med en oppad begrenset prosentverdi utover inflasjonen. Hvis det foretas skjerping av miljøkrav og vannstandarder, vil en ytterligere avgiftsøkning bli tillatt. Behov utover dette, samt utbetaling av utbytte til aksjonærene, må imidlertid finansieres ved en effektivisering av den øvrige virksomhet.»

På denne måten er det altså hentet inn mer enn 50 milliarder norske kro-

ner i «frisk» kapital til regjeringen. Samtidig fikk selskapene et solid økonomisk fundament, med ettergitt gjeld og en betydelig medgift som går inn som kapital til selskapene og som vannselskapene kan sprøyte inn i miljøforbedringer, rensanlegg og fornyelse av ledningsnett.

### **3. Hvordan styre et privat monopol-konsern**

Vannselskapene er underlagt noen viktige spilleregler. Det er likevel stor usikkerhet om hvorvidt disse spillereglene er tilstrekkelig konkrete og sikre for vannselskapenes kunder og miljømyndighetene dersom det viser seg at vannselskapenes økonomi blir anstrengt. Hvis behovene for tiltak og investeringer i utbedring av gammelt ledningsnett øker, skal da aksjonærene avstå fra utbytte eller skal avgiftene økes utover tidligere vedtatte grenser? Hva er egentlig kriteriene for at en organisasjon som for eksempel Thames Water (omkring 35.000 ansatte) er effektiv? Er North West Water effektiv når vanntapet i vannledningsnettet er 20—30% og økende?

For å holde styr på vannselskapene og ivareta samfunnets interesser, er det innført følgende spilleregler:

— En Director General (DG), oppnevnt av Miljøverndepartementet, skal hvert år godkjenne avgiftsnivået. Dette skjer ved at vannselskapene får godkjent en K-faktor som sier hvor mange prosent avgiftene kan økes årlig, utover inflasjonen. De fleste vannselskapene har fått godkjent 5% årlig økning ut over inflasjonen.

For å få godkjent K-faktoren må vannselskapene fremlegge en konkret liste over mål for kvaliteten på tjenes-

tene («Level of service») som helt konkret angir overfor kundene hvor god tjenestene skal være. Dette gjelder for eksempel vanntrykk, oppfyllelse av krav til vannkvalitet, ventetid på tilknytning av nye abonnenter, reparasjonstider for ledningsbrudd, akseptabel flomhyppigheter osv. Kundeoppfølging som svartid på skriftlige henvendelser og muntlige klager, inngår i målformuleringene. Det må hvert år legges fram «revisjonsrapporter» på måloppnåelsen. Denne sterke koblingen mellom servicenivå, avgiftssatser og aksjeutbytte kan lett medføre at minimumskrav fra Director General i realiteten blir selskapenes maksimumsstandard.

For å ivareta langsiktig behov for utbedring av ledningsnettet, må vannselskapene legge fram konkrete planer for vedlikehold og fornyelse av ledningsnettet («Asset Management Plans»). I disse planene må selskapene angi hvilke hovedmål, problemer og strategier for fornyelse man velger. Som eksempel kan nevnes at North West Water, med omkring 7 millioner personer tilknyttet, har noe av det dårligste ledningsnettet i Storbritannia. De har presentert en plan som innebærer at det årlige budsjettet for fornyelse av vannledningsnettet økes fra 12 til 70 millioner £ pr. år. Dette er hoveddelen av et vedtak om en K-faktor på 5%.

For flere av vannselskapene har det i slutten av 1990 kommet kritikk for at tidligere fremlagt fornyelsesplan ikke etterfølges. Myndighetene truer derfor med å trekke tilbake godkjenningen av avgiftsøkningen.

Før vannselskapene ble privatisert, var både forvaltning, utførelse og kontroll samlet i samme organ, de 10 Water Authorities. Disse avveide alle hensyn

langs et vassdrag. Hvert vannselskaps geografiske område følger da også nedbørfeltgrensene for hovedvassdragene. Fordelen med den gamle forvaltningen var at man lett kunne foreta avveininger mellom ulike brukerhensyn i et vassdrag og for eksempel innføre restriksjoner på utslipp eller båtbruk i områder der vannet skulle brukes til drikkevann. På den annen side mente mange at det lett ble «bukken til havressekken» når kontrollmyndigheten i realiteten lå som et ledd i den utførende myndighet. Overordnet kontroll fra statlige myndigheter var liten, selv om Miljøvernmyndighetene også tidligere kunne foreta kontroller uavhengig av vannselskapene.

Med privatisering av vannselskapene er kontrollmyndigheten flyttet vekk fra salget av tjenestene. For vassdragene og kystutslipp er det oppnevnt et nytt organ National River Authority (NRA). Det vil bli kostbart og mannskapskrevende å føre en detaljert kontroll med de private vannselskapene. Inklusive bemanningen til planlegging og kontroll av vannkvalitet vil NRA ha omkring 6500 ansatte og et årsbudsjett på ca. 300 millioner pund. NRA ligger relativt nært opptil vårt Statens Forurensningstilsyn (SFT), men det foreløpige inntrykket er at NRA i større grad vil bygge på et helhetshensyn til vassdrag og kystområder i sitt arbeid overfor de store vannselskapene.

I Norge ønsker miljømyndighetene å bevege seg i samme retning, men de fleste utslippstillatelser bygger fortsatt på individuelle vurderinger der det ofte kan være misforhold mellom nytte og kostnad i tiltak når utslipp fra kommunale anlegg, industri og landbruk skal avveies mot hverandre.

NRA har ikke all makt. Den må de

blant annet dele med den statlige forureningsinspektøren (Her Majesty's Inspectorate of Pollution) og departementet for landbruk, fiske og matforsyning. Disse to institusjonene gir tillatelse til henholdsvis utslipp av giftige stoffer og utslipp til havet. Forholdet mellom NRA og de to andre institusjonene er uryddig, noe som gjør det vanskeligere å ta helhetshensyn i vurderingene. Det er nå tatt til orde for å oppnevne et samlet Environmental Protection Agency, med likhetstrekk til institusjonen av samme navn i USA. Dette er imidlertid foreløpig usikkert.

Når det gjelder kvaliteten på drikkevannet, kontrolleres dette av de lokale helsemyndigheter. Disse arbeider etter retningslinjer fra det statlige kontoret for drikkevannskvalitet (Drinking Water Inspectorate). Drikkevannskvaliteten i England er knyttet til EF-standarder som følger WHO's standarder. Disse gjelder også i Norge. Englands hovedproblemer med oppfyllelse av standardene gjelder nitrat og pesticidinnhold i drikkevannet, som skyldes landbruksforurensning av grunnvannet.

#### **4. Kvaliteten på tjenestene (Level of service)**

Selv om avgiftsøkninger er godkjent for de neste 10 årene, er ikke standarden på tjenestene endelig fastlagt. Det finnes likevel systematisk oppstilling av mål for vanntrykk, akseptabel hyppighet for mangelfullt vanntrykk eller hagevanningsrestriksjoner samt de vanlige kravene til vannkvalitet. Vannselskapene har også enorme mengder med registreringer av feil eller manglende måloppnåelse fra de siste årene. Dette gjelder ikke minst omfanget av

klager på vannkvalitet. Dette er som regel den viktigste faktoren ved beslutninger om å rehabilitere vannledninger.

For avløpsnett er det særlig kjelleroversvømmelser som har fått stor oppmerksomhet. Det meldes om mange tilfeller der publikum «jevnlige» utsettes for oversvømmelse av kloakk, noen steder skjer dette flere ganger pr. år.

Vannselskapene og «overdommeren» legger også stor vekt på service overfor publikum. Klager og henvendelser til vannselskapene registreres nøye, både telefoner og brev. Det er fastlagt meget nøye rutiner for hvordan man umiddelbart skal følge opp henvendelsene og gi tilbakemelding til abonnenten. Dette fungerer tilsynelatende meget bra. Der som ikke vedtatt standard oppfylles, har abonnentene rett til erstatninger. Myndighetene kan også bøtelegge selskapene eller trekke tilbake lisensen for driften.

Når det gjelder kvaliteten på tjenestene sett i forhold til ledningsnettfornyelse, synes følgende to forhold å ha størst kortsiktig betydning:

Vannkvalitetsendringer i drikkevannsledninger, samt kjelleroversvømmelser fra avløpet. På lengre sikt vil selvfølgelig et generelt uttett avløpsnetts betydning for forurenningene bli satt mer i fokus.

#### **5. EF's internasjonale krav**

EF har i flere år hatt standarder for vannkvalitet på drikkevann. Etterhvert er det også fremmet standarder for blant annet vannkvalitet på badestrender og vassdragskvalitet generelt.

Med den økende miljøfokuseringen i Europa, har EF skjerpet anvendelsen av sine standarder. EF har påpekt at nesten samtlige medlemsland har

alvorlig svikt i drikkevannskvaliteten. Tilsvarende gjelder tilstand i badevann langs kysten.

Thatcher-regjeringen, særlig den tidligere miljøvernministeren, klarte å terge på seg EF gjennom åpent å gi uttrykk for at man ga blaffen i de krav EF setter. Dette har gjort at EF har valgt Storbritannia som «prøveklut» ved at man bringer landet for EF-domstolen med fare for bøtelegging for ikke å imøtekomme avtalte standarder.

Det viktigste punktet i EF's påtale overfor Storbritannia er drikkevannskvaliteten, med særlig vekt lagt på for høyt innhold av nitrater og pesticider (plantegifter). Nitratene skyldes i stor grad avrenning fra landbruket.

Rettsaken kan bli meget interessant, og vil sikkert skape presedens for hvordan tilsvarende saker skal behandles når det gjelder tolkning av miljøstandarder og andre internasjonale avtaler.

Det kan se ut som om EF har gapt noe for høyt i sin fastsettelse av grunnlaget for å bringe Storbritannia til domstolene. Ved å velge så ambisiøse og strenge grenseverdier og i liten grad å angi akseptabel hyppighet for avvik fra standarden, har EF fremmet krav som vil koste enorme summer å imøtekomme, og som de aller fleste EF-land kanskje ikke vil gi topp-prioritet. På den annen side kan det hende at en EF-rettsak nettopp er den mest effektive og fornuftigste prosessen som må til for å få partene til å møtes på halvveien. Drikkevannskvaliteten må bli bedre og ikke minst sikrere. Tilsvarende gjelder vannkvaliteten i vassdrag og langs kysten. Samtidig må EF's krav sannsynligvis praktiseres med noe større grad av lokal tilpasning og nyansering på varighet/hyppighet for avvik fra minimumskravene.

## 6. Fornyelse av infrastrukturen

Det er ingen tvil om at privatiseringen av de engelske vannselskapene har styrket det økonomiske fundamentet for mer omfattende og systematisk fornyelse av ledningsnettene:

- Selskapene har forpliktet seg til langsiktige fornyelsesprogram.
- Betydelige avgiftsøkninger er godkjent. 5% årlig reell økning hvert år i 10 år gir mer enn 60 prosent samlet reell økning over 10-årsperioden.
- Det er sanert gjeld på 5 milliarder pund og dessuten foretatt store overføringer til selskapene før privatiseringen. Økte avgiftsinntekter og kapital i selskapene kan derfor settes inn i utbygging av renseanlegg og fornyelse av ledningsnettene.

Dette fører til et meget omfattende utviklingsarbeid innen ny teknologi for utbedring av avløpsnettene og vannledningsnettene. Til tross for at engelskmennene bare har omkring 1 meter overdekning av vannledningene i grøftene og at arbeidsomkostningene i England er lavere enn i Norge, skjer mer enn 70% av fornyelsen av vannledningene i North West Water ved rehabilitering uten oppgraving.

Mens man i årevis forgjeves har forsøkt å argumentere teknologisk og samfunnsøkonomisk for en økt fornyelsestakt, synes det nå som om fornyelsestakten spontant mangedobles av to andre årsaker:

- For å opprettholde en kontraktsfestet kundeservice og
- For å få tillatelse til en kraftig avgiftsøkning som blant annet skal muliggjøre utbetaling av utbytte til eierne.

Hovedtall fremlagt av de nye vannselskapene viser kraftig økning av budsjettene for tiltak på ledningsnettet. Det er imidlertid et meget lavt omfang i de tidlige tiltakene, og ledningsnettet er så enormt stort, at det likevel ikke blir

store utskiftninger totalt sett. Her er noen eksempler der de tre vannselskapene Thames Water, Severn Trent og North West Water sammenliknes med Norske kommuners VA-tjenester:

	<i>Thames</i>	<i>North West</i>	<i>Severn Trent</i>	<i>Norge (kom)</i>
Antall personer mill.	11.6	6.8	8.3	3.5
Km vannledninger	28.100	37.500	38.000	32.000
10-års fornyelsesplan (mill. pund)	660	1230	1010	

Om man skulle legge de engelske nøkkeltallene til grunn, regnet som årlig utgift pr. innbygger, utgjør fornyelsen 60—200 kr. pr. innbygger pr. år. Dette er altså omkring samme størrelsesorden som vår innsats. Engelske storbyer kan ikke uten videre sammenliknes med Norge. Det viktigste er at disse nøkkeltallene er en sterk opptrapping fra tidligere i England.

## 7. Hensynet til aksjonærene

Da privatiseringsdiskusjonen startet for noen år siden, mente mange at det ikke var penger å tjene på å eie vann- og avløpselskap. Likevel ble altså aksjeteeningen overtegnet.

I Frankrike er det store vannselskap som i mange år har gjort stor profit på offentlige tjenester. Sociéte Lyonnaise des Eaux, Generale des Eaux og SAUR er de tre største. Et av disse eier blant annet det største begravelsesbyrået i Frankrike (40% markedsandel) og det store internasjonale konsernet innen utstyr for vannbehandling, Degrémont, med mer enn 8 milliarder FF i årlig omsetning.

Den store forskjellen mellom de franske selskapene og de nye private

engelske selskapene er imidlertid at de franske er engrosverk som leverer drikkevann til lokale kommuner og andre som selv distribuerer vannet i lokalt ledningsnett. På tilsvarende måte har de franske selskapene vanligvis bare ansvaret for hovedsystemene for avløp og rensingen, ikke det lokale avløpsnettet. En annen viktig forskjell er at i Frankrike opprettholder kommunene eierskapet til anlegget, men setter bort drift til private selskaper. Tilsvarende eksempler begynner vi nå å se for drift av avløpsrensaneanlegg i Danmark (Søllerød kommune har satt bort driften til Krüger A/S).

De største potensialene for utbytte til aksjonærene ligger sannsynligvis i følgende:

- Med det meste av gjelden ettergitt, representerer vannselskapene meget sikre inntekter. Utgifter synes overkommelige. Usikkerhetene ligger da i nasjonale og ikke minst internasjonale miljøkrav, men det kan da gis tillatelse til avgiftsøkninger utover hva som allerede er gitt. Samtidig er vannselskapene meget store og byråkratiske organisasjoner med

betydelig effektiviseringspotensiale. Vi har for eksempel sett at forskningsresultater fra Water Research Centre lettere og tidligere ble omsatt i praksis i norske kommuner enn i de store engelske vannselskapene.

- Mange av vannselskapene ble sterkt redusert i organisasjonsstørrelse før privatiseringen. For eksempel reduserte Severn Trent Water fra omkring 11.000 ansatte til færre enn 8.000 ansatte på meget få år. Det finnes sannsynligvis også andre rasjonaliseringsmuligheter ved at ny teknologi, fjernstyring osv. erstatter manuelt arbeid. Ved at organisasjonene er «trimmet» vil kostnadene bli betydelig redusert.
- Hvis tjenesteytingen/produktstandarden synker, kan selskapene ofte skyldes på forhold utenfor deres kontroll, f.eks. landbruksforurensning. Forbedringstiltak må i så fall dekkes av andre enn vannselskapene. Det er allerede gitt åpning for «ekstraordinære» avgiftsøkninger.
- Forfallet i infrastruktur er ingen utvikling som får en dramatisk og brå økning. Det vil sannsynligvis fortsatt være en utskiftingstakt på flere hundre år for både vannledningene og avløpsledningene, i England liksom i Norge. Selv om utbedringsomfanget mangedobles, slik det ble angitt for North West Water, vil det likevel være svært langsiktig å få full utskifting av det eldste nettet. I mellomtiden synes nåværende myndigheter å ha meget stor vilje til å erkjenne utbyttebehov for selskapenes aksjonærer.

Eiernes interesser kompliseres imidlertid av at mange aksjonærer har fordeler av at det settes strenge krav til vannselskapene. Disse aksjonærene har også økonomiske interesser i entreprenørselskap og utstyrsleverandører til rensesanlegg o.l. Dette forhold har naturlig nok vakt bekymring hos enkelte i Storbritannia. Innvendingene fra disse kretsene er at det er galt å styre vannselskapene ut fra kvalitet alene. Det må være rett å ta hensyn til de samfunnmessige kostnadene når takten i kvalitetsforbedringene skal fastsettes.

I og med at mange av storaksjonærene i vannselskapene også er aksjonærer i entreprenørselskaper og selskaper som leverer utstyr til VA-verkene, vil bygging av rensesanlegg og fornyelse av ledningsnett gi disse aksjonærene en indirekte fortjeneste.

Privatiseringen har også medført en sterkere grad av «vertikal integrering» ved at selskapene har begynt salg av spesialtjenester, innledet samarbeid med konsulentfirmaer på det internasjonale markedet osv.

Den største trusselen for vannselskapenes aksjonærer er at britene får regjeringsskifte og at en labour-regjering stikker kjepper i hjulene for utbytte-mulighetene ved å heve kravene til tjenesteyting og vannmiljøkrav, uten å følge opp med tilsvarende tillatelser til avgiftsøkninger.

## 8. Sammenlikninger med Norge

Det vi ser ute i Europa er at nasjonale og internasjonale standarder for miljøkrav, drikkevannskvalitet osv. får stadig sterkere betydning. Både EF og kontrollmyndighetene for vann og avløp i Storbritannia ønsker å kjøre en hardere



linje med overordnet målstyring basert på generelle krav og standarder.

I Norge har vi enda altfor mange mislykkede forsøk med statlig detaljstyring.

For drikkevann må vi konstatere at det er langt igjen til internasjonalt anerkjente standarder er oppfylt for hele befolkningen. De siste 10 årene er det investert omkring 8 milliarder 1990-kroner i nye vannverk og ledningsnett, men størstedelen av disse pengene har gått til investeringer i de store vannverkene. For mange små og mellomstore vannverk er det fortsatt betydelige problemer knyttet til dårlige kilder, mangelfull kildebeskyttelse og null vannbehandling. Mer enn 500.000 mennesker drikker vann som tidvis er bakteriologisk forurenset og potensielt sykdomsfremkallende.

Den sure nedbøren gjør at drikkevann i våre sørlige landsdeler, som ofte er helt ubehandlet og med en surhetsgrad med pH lavere enn 6, tidvis også under 5, er svært aggressivt og tærer på ledningene. Med 30—50 prosent vanntap i vannledningsnettet er det fare for innsuging av avløpsvann ved undertrykk i vannledningen. Vi har problemer med rust fra gamle, dårlige støpejernsledninger og omkring 4000 km asbestsementrør som tæres helt bort på noen få tiår.

Stortingsmelding 55 (1984—85) la i stor grad opp til en delegering av godkjenningsmyndighet slik at kommunene selv skal foreta avveininger og fastsette standarder for forsyningen og vedta de enkelte tiltakene. Dette er fornuftig ut fra de store lokale forskjellene i muligheter og kostnader for å fremskaffe en god vannforsyning. Utgangspunktet er selvfølgelig at hele befolkningen skal ha et drikkevann som ikke er direkte farlig å drikke. Når det gjelder nyansering av mindre alvorlige ulem-

per som farge, manglende trykk, tidvise avstengninger eller for stor surhet i vannet, så vil lokale myndigheter ha bedre forutsetninger for å foreta avveininger og prioriteringer enn sentralkraftene i Oslo. Det kan hende at befolkningen i en sørlandsby er mer tjent med å bruke pengene sine på tryggere skolevei enn på mindre surhet i vannet, uansett om disse pengene kalles skatt eller vannavgift. I 1990 må vi konstatere at delegeringen av myndighet som ble trukket opp i stortingsmeldingen fra 1985, fortsatt ikke er gjennomført.

Summen av alle sektoravgiftene begynner etterhvert å bli en betydelig belastning for en vanlig husstand, og det er ikke noe som tyder på at økninger i sektoravgiftene medfører at den generelle kommuneskatteprosenten settes ned. Økende avgifter fører til et sterkere press fra forbrukerne og forbrukerorganisasjonene om å koble prisen sammen med standarden på tjenestene, vannkvalitet, leveringssikkerhet og effektivitet. Her kan vi sikkert lære en del av styringssystemene fra England når det gjelder måling av standarder på tjenestene.

Norske vannforureningsmyndigheter signaliserer også at man ønsker å tilpasse utslippskrav til den enkelte resipient. Dette gjør at lokale brukerinteresser langs Oslofjorden, i Mjøsa og i Nord-Norge i større grad skal kunne påvirke myndighetenes holdninger i hva som tillates tilført resipientene.

På avløpsiden har myndighetene strammet kraftig inn overfor kommunene. Nordsjøavtalen og målet om å føre avløpsvannet til rensing fører til innføring av byggestopp, kraftig økning av statstilskuddene, samt økning av kontrollen og oppfølgingen overfor kommunene. Dette får også stor betyd-

ning for fornyelsen av avløpsnettet. I mange tilfeller er det imidlertid ennå ikke fastsatt overordnede mål og kontrollprogram for hvor mye forurensninger som samlet skal tillates ført til resipientene. Selv om slike mål finnes, er disse ofte ikke forankret i resipientens brukerinteresser og deres krav til vannkvalitet.

Både for vann og avløp har vi mye å lære av britenes systematiske koblinger mellom standard på tjenestene og avgifter. Vi ser ofte at publikum synes å ha en stor forståelse for behovet for avgiftsøkninger for å løse åpenbare miljøoppgaver, mens politikerne kvier seg for å ta belastningen som økte skatter og avgifter innebærer. Mangelfull informasjon og markedsføring av miljøoppgavens viktighet og hva avgiftene brukes til må ta hovedansvaret for dette.

Det er imidlertid ikke gitt at en trenger å privatisere vann- og avløpstjenestene for å gjøre dem mer effektive og for å oppnå en direkte kobling mellom standarden på tjenestene og prisen. Det er ikke gitt at privatisering av et naturlig

monopol som vann og avløp gir det mest optimale forhold mellom behovet for en gitt standard og den pris forbrukerne må betale. Viktige momenter her er:

- Hvordan hindre at private vannselskapet lar ledningsnettene forfalle og at aksjonærene i stedet tar ut en kort-siktig gevinst i form av aksjeutbytte?
- Hvordan hindre at de private vannselskapene fornyer ledningsnettene raskere enn nødvendig fordi eierinteressene også er eiere av entreprenørvirksomhet o.l.?

Det er fortsatt lærerikt å følge utviklingen i England. Mens engelskmennene vanner sine plener med penger, vokser utgiftene til statlig styring av selskapene. Franskmennene kan heve sitt utbytte, mens kontrollen viser at utskiftingstakten ikke følger vedtatte planer. Thatcher er avløst av andre konservative ledere. Arbeiderpartiet, som vokser i popularitet, har varslet krig mot privatiseringen. Debatten er på ingen måte slutt.