

Hva kan kommunene regne med av statlige tilskudd i årene fremover?

Av Håvard Holm

Håvard Holm er cand. jur. og ekspedisjonssjef i Miljøverndepartementet

Innlegg på seminar i Norsk Vannforening 1. des. 1994.

Mye er oppnådd på avløpssektoren i løpet av de siste årene. Siden begynnelsen av 1960-tallet er det bygget mer enn 1.800 renseanlegg i Norge, og i dag renses disse anleggene avløpsvann fra ca. 3,66 mill. p.e. Reduksjoner i tilførsler av næringssalter og organiske stoffer har ført til en betydelig forbedring i vannkvaliteten i en rekke innsjøer, fjorder og vassdrag.

Fremdeles gjenstår det imidlertid mange utfordringer hvis målet om opprydning innen år 2000 skal nås, våre forpliktelser iht. nordsjødeklarasjonene skal overholdes, direktivene om rensing av avløpsvann og om slam innfris, og lokale forurensningsproblemer løses.

Hvordan møte utfordringene

Vi har flere typer virkemidler for å takle disse utfordringene. Hvilke virkemidler som bør tas i bruk for å løse de ulike problemene vil avhenge av problemets art. Utgangspunktet er at lokale problemer bør løses lokalt og at det er forurenseren selv som skal betale for rensiltakene.

I de senere årene har innsatsen på avløpssektoren i stor grad vært knyttet til oppfølgingen av nordsjødeklarasjonene. Politikken har imidlertid hele tiden vært at vi skal nå våre intemasjonale forpliktelser gjennom tiltak som også er nødvendige ut fra lokale hensyn. Nordsjødeklarasjonene har nok bidratt til at tiltakene til dels har blitt gjennomført noe tidligere enn de ellers ville ha blitt. Støtte til avløpsrensetiltak fikk som en følge av dette en betydelig økning mot slutten av 1980-tallet.

Hvis alt går som vi håper vil Norge om noen år nærme seg gjennomføringen av de tiltakene som er nødvendige i forbindelse med internasjonale mål og avtaler. De utfordringene som da vil gjenstå vil overveiende være rent lokale problemer, (som f.eks avløp fra spredt bebyggelse). Det vil derfor i utgangspunktet være de lokale myndigheters ansvar å bestemme hvilke tiltak som skal gjennomføres og når. I en slik sammenheng vil man vurdere delegering av myndighet til kommunene for at de skal kunne løse lokale problem selv.

På mange områder er imidlertid problemene av regional eller nasjonal karakter. I slike tilfeller vil statlige

miljøvernmyndigheter stille krav til kommunene i form av pålegg og vilkår i utslippstillatelsene. Mange kommuner har oppfattet slike krav som tyngende, da de i praksis har konkurrert med andre gode formål som sykehjem, barnehager osv. Ved at kommunene fikk adgang til å kreve inn vann og kloakkavgifter fikk kommunene en mulighet til å unngå denne type "konkurranse" mellom ulike sektorer. For å få løst oppgavene på avløpssektoren er det derfor viktig at kommunene utnytter de mulighetene som ligger i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter med tilhørende forskrifter. MD vil forøvrig med det første fastsette en ny forskrift om kommunale vann- og kloakkavgifter, som vil gi kommunene noe større frihet når det gjelder beregningen av avgiftene.

I 1993 ble kun mellom 65-70% av avløpskostnadene i Norge dekket inn over de kommunale kloakkavgiftene. Dette viser at de fleste norske kommuner har anledning til å øke avgiftene, noe som for enkelte kommuner vil være nødvendig for å fortsette oppryddingsarbeidet på avløpssektoren. Inndekking av avløpskostnadene over kloakkavgiftene er i tråd med prinsippet om at forurenseren skal betale.

I henhold til dette vil det være riktig at tilskuddsmidlene brukes til å jevne ut kostnadene mellom kommuner der dette vil være rettferdig fremfor å generelt subsidiere avløpsinvesteringene.

Det finnes flere statlige virkemidler på avløpssektoren, bl.a. kan kommunene fullfinansiere sine avløpsinvesteringer med lån i Norges Kommunal-

bank. Siden 1989 er investeringer i kommunale rensesanlegg og kloakkledningsnett fritatt for investeringsavgift, og dersom kommunene ikke overholder pålegg og betingelser i utslippstillatelsene kan staten ilegge F-gebyr.

3. Hva kan kommunene regne med av statlige tilskudd i årene fremover ?

Tilskuddsordningen på avløpssektoren ble opprettet i 1974 som et virkemiddel for å verne våre viktige vannressurser. Ordningen er tidsbegrenset og omfatter kun tilskudd til opprydding i bebyggelse etablert før 1975. Dette er altså en oppryddingspost av tidsbegrenset art. Vårt viktigste nasjonale miljømål er at vi skal ha ryddet opp på kloakksektoren i Norge innen år 2000. Etter årtusen-skiftet kan vi derfor ikke regne med at "kloakkposten" eksisterer.

Siden 1985 har det blitt gitt over 2,5 mrd. i statlig støtte til kommunene over denne tilskuddsposten. Tilskuddsåret 1994 kom nok som en overraskelse på mange, da en stabil tilskuddspolitik plutselig ble lagt om. P.g.a. en generell innstramning i utgiftene over statsbudsjettet i 1994 var det bl.a. nødvendig å redusere rammen for tilskuddsordningen på avløpssektoren. De knappe midlene har i år hovedsaklig gått til nitrogenrensing.

Omleggingen av tilskuddspolitikken i 1994 skapte nok litt problemer for de kommunene som hadde kalkulert med statstilskudd i budsjettet sitt. Men 1994 kan sies å være det året da kommunene "våknet" og innså at statstøtte til avløps-

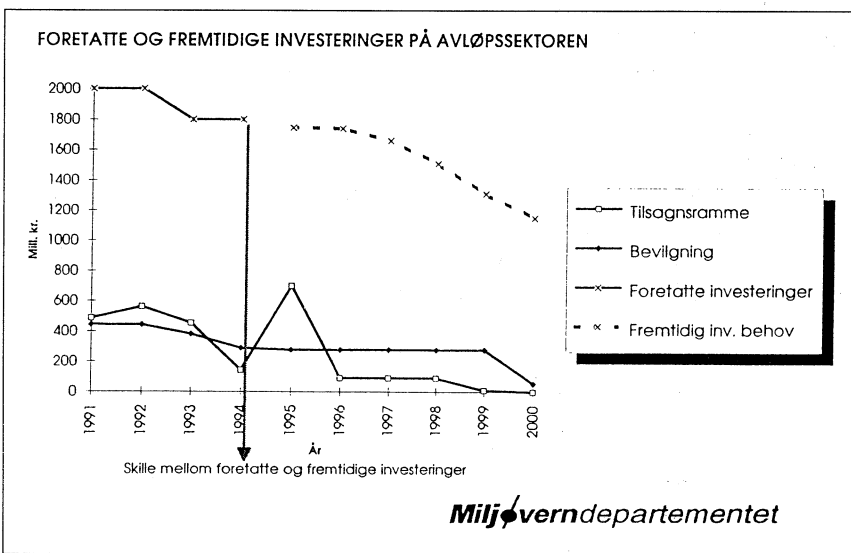
rensetiltak ikke er en selvfølge. Tidligere har det virket som om kommunene har vært sikre på at midlene lå der fast i all fremtid, og mange ventet derfor i det lengste med å sette igang og søke om tilskudd. Når tilsagn en gang var gitt sluppet mange kommuner av og fulgte ikke opp fristene uten gjentatte purringer fra departementet. I 1994 skulle det imidlertid ha blitt klart for de fleste at tilskuddsordningen ikke er fredet for budsjettkutt, og som det fremgår av det som er sagt tidligere vil det neppe være noen lur strategi for kommunene å utsette rensetiltakene dersom man ønsker å komme i betraktning for tilskudd.

Som kjent er hovedmålet på avløpssektoren opprydding innen år 2000. Vi har derfor valgt å se de gjenstående årene i ett og det tas sikte på at den tilskuddspolitikken som presenteres nå er den som vil gjelde for de gjenstående årene frem til år 2000.

For det første vil alle kommuner som får pålegg om bygging av nitrogenfjerningstrinn på sine renseanlegg i 1994, få tilskudd. Tilskuddsprosenten vil økes fra 35% til ca. 50%. Vi legger opp til å gi alle nitrogentilsagn i 1995 til de anleggene som får pålegg om nitrogenfjerningstrinn i 1994. Dette betyr at de kommunene som ikke søker om tilskuddsmidler til nitrogen til neste år løper en stor risiko, da det er svært usikkert om og i tilfelle hvilken tilskuddsprosent som eventuelt kan tilbys i 1996.

Det bør understrekes at en tilskuddsprosent på 50 er basert på innsamlede kostnadstall fra kommunene i 1994. Dersom kostnadsoverslagene for nitrogenanleggene i 1995 blir høyere enn de kostnadsoverslagene som foreligger pr. idag vil dette kunne resultere i lavere tilskuddsprosent enn 50%.

Årsaken til at staten er villig til å



dekke halvparten av regningen for nitrogenrensingen er at overgjødning som følge av for store tilførsler av nitrogen like mye er et regionalt som et lokalt problem. Forutsetningene for å få tilskudd iht. den satsen som er skissert er at betingelsene som er satt - inkludert frist for ferdigstilling - overholdes.

Sentralt i norsk miljøpolitikk er at målene skal nås gjennom de mest kostnadseffektive tiltak. De kommunene som får pålegg om å rense nitrogen er overveiende større bykommuner med forholdsvis lave rensekostnader pr. husstand. Hvis andre kommuner måtte gjennomføre rens tiltakene, ville dette innebære at innbyggerene i disse kommunene måtte betale forholdsvis mer for nitrogenrensingen enn det innbyggerene i de pålagte kommunene nå må gjøre. Nitrogenfjerningstiltakene vil forøvrig ha en forholdsvis beskjeden innvirkning på rensekostnadene i kommunene dette gjelder. I følge foreløpige beregninger vil rensekostnadene pr. husstand for de fleste kommunene øke med 200 - 300 kr. pr. år som følge av planlagte nitrogenfjerningstiltak.

I tillegg til å gi tilskudd til nitrogenfjerningstiltak i 1995 legges det opp til fortsatt å gi tilskudd til investeringer i kjemiske renseanlegg og nye ledninger fram mot år 2000. Tiden med generell "subsidiert" fra statens side er imidlertid forbi. Tilskuddsmidlene vil i fremtiden bli brukt mer i utjevningssøyemed, ved at kommunene med de aller høyeste rensekostnader pr. husstand i landet vil få tilskudd på inntil 20%.

Det er viktig å være klar over at målet

om opprydning innen år 2000 er nært knyttet til formålet med tilskuddsposten. Målet om opprydning innen år 2000 omfatter bare kommunale opprydnings tiltak for bebyggelse etablert før 1975. Sanering av utslipp fra nyere bebyggelse, samt tiltak i spredt bebyggelse omfattes altså ikke av målet om opprydning, eller av tilskuddsposten. Det er ikke dermed sagt at det ikke skal gjøres noe med slike utslipp.

Videre er det lagt opp til at Aksjon vannmiljø videreføres på et noe høyere nivå i 1995 sammenlignet med 1994. Det tas sikte på å videreføre aksjon vannmiljø også de påfølgende årene. Det vil også bli gitt noe tilskudd til driftsassistanse, utredninger og miljøteknologi i 1995, og høyst sannsynlig også i de nærmeste årene. I tillegg vil miljøpakkene Grenland og Drammen få tilsagn for å slutføre pakkene i 1995.

En del kommuner har fremhevet at nedskjæringer i tilskuddsmidlene og dårlig kommuneøkonomi vil resultere i utsettelse av opprydningstiltakene på avløpssektoren. I denne sammenheng er det viktig å understreke at plikten til å gjennomføre nødvendige tiltak for å redusere egen forurensning gjelder uavhengig av eventuell statlig støtte. Det skilles derfor klart mellom pålegg i medhold av forurensningsloven, med gitte rensekra og frister, og tilskuddsmidlene staten kan bidra med. Reduksjon i tilskuddsmidler gir dermed ingen "rett" til å få utsatt de fristene som er satt. Likeledes har kommunene full anledning til å dekke inn avløpskostnadene gjennom de kommunale kloakkavgiftene.

Om vi sammenligner oss med andre land, kan vi ikke si at vi utmerker oss ved høyt tempo i arbeidet med å redusere næringssaltutslippene. I Danmark er alle nitrogen- og fosforrenseanlegg allerede bygget, bortsett fra et stort hovedanlegg i København som er under bygging. I Sverige er alle fosforrenseanlegg ferdigbygget, 15 nitrogenanlegg står ferdig og 30 er under bygging.

Dermed skulle tilskuddspolitikken for 1995 og årene fram til år 2000 være presentert. De årlige tilskuddsrammene for "kloakkposten" vil selvfølgelig være en del Stortingets budsjettbehandling det enkelte år.

Da gjenstår det bare å ønske lykke til i fortsettelsen av oppryddingsarbeidet på avløpssektoren.