

Vannforsyning og avløpsforhold
i Østlandsfylkene
Utredning for Østlandskomiteen 1967
Rapport 5

OR-0204

VEDLEGG 5 til Sluttrapport
fra
Arbeidsutvalget for vann- og kloakkspørsmål
under Østlandskomiteen

AVGIFTSSYSTEMER FOR VANN OG AVLÖP

Vurdering av eksisterende avgiftssystemer,
muligheter og fordeler ved overgang til
debitering etter forbruk.

Oslo, juni 1968.

I N N H O L D

	Side
1.	VANN..... 1
1.1	Eksisterende forhold vedrørende vannverk..... 1
1.1.1	Litt om bygningsloven..... 1
1.1.2	Eksisterende avgiftssystemer..... 1
1.2	Fordeler og ulemper ved de mest kjente måter å beregne avgifter ut fra..... 2
1.3	Avgift etter målt vannforbruk..... 5
2.	AVLÖP.....12
2.1	Gjeldende lovbestemmelser om økonomiske forhold vedrørende avløpsnett og renseanlegg..12
2.1.1	Bygningsloven.....12
2.1.2	Vassdragsloven.....13
2.2	Foreliggende forslag til nye lovbestemmelser..13
2.3	Avgiftssystemer for avløpsnett og renseanlegg.14
2.4	Gjeldende og foreslåtte lovbestemmelser m.h.t. avgifter.....16
2.5	Hensiktsmessig avgiftsform.....17
2.6	Tilskudd fra staten og annen aktiv innsats fra statens side.....19
3.	KONKLUSJON.....20

Kommunal- og arbeidsdepartementet
Östlandskomiteens sekretariat
Arbeidsutvalg for vann- og kloakkspørsmål.
Oslo - Dep.

I møte i Sekretariatet den 8. sept.1966, ble undertegnede anmodet om å gi en utredning om avgiftssystemer for vann og avløp, med en vurdering av eksisterende avgiftssystemer og muligheter og fordeler ved overgang til debitering etter forbruk.

Avgifter for vann og avløp spenner over vide områder, og dersom tanken skal gjennomføres at avgiftssystemet skal baseres på forretningsmessige prinsipper og omfatte både vann og avløp, må en inn på områder som idag ikke er dekket av vårt gjeldende lovverk.

Spørsmålet er meget sentralt, om vann og avløp er en statlig eller kommunal oppgave å løse, eller om forbrukeren er den rette til å bære de medfølgende nødvendige utgifter til å skaffe nødvendig vann til livets opphold og forhindre at avløp skader andre.

Denne utredning prøver bare å gi en generell vurdering av problemene. Synspunktene er basert på studie av litteratur fra både inn- og utland, og fra uttalelser og erfaring fra kommuner.

Spørsmålet om hvordan saken i praksis kan gjennomføres er ikke berørt.

Det er å håpe at utredningen kan vise nødvendigheten av å få de kompliserte forhold om lovlige avgifter og avgiftssystemer for vann og avgift belyst.

Oslo, juni 1968.

C. Smits.

J.Frigaard.

1. VANN.

1.1 Eksisterende forhold vedrørende vannverk.

1.1.1 Litt om bygningsloven.

I § 65 i bygningsloven heter det:

"Drikkevann. Bygning må ikke føres opp eller tas i bruk for opphold av mennesker eller dyr med mindre det er tilfredsstillende adgang til hygieniske betryggende og tilstrekkelig drikkevann. I tilfelle av tvil avgjøres spørsmålet av Helserådet."

Det som er sagt her er nok, fordi når en ting er selvfølgelig og soleklar, trenges det ikke mye omskrivninger.

Vann finnes overalt, enten som overflatevann eller som grunnvann. Kostnadene med å få vann til de steder hvor behovet er, er avhengig av en mengde ting, og vil derfor nødvendigvis bli forskjellige under forskjellige forhold.

Vannkvaliteten varierer sterkt. Som hovedregel er det økonomien som bestemmer hvor god kvalitet det skal være på vannet, teknisk er det mulig å løse problemet.

I vår lovgivning er det, så vidt kjent, ingenting som hindrer et vannverk i å basere sine anleggs- og driftskostnader på rent forretningsmessig basis.

Det er vel også denne tankegang som ligger til grunn, når en vet at de fleste offentlige vannverk, og alle private, tar en pris for det vann som leveres til abonnentene, selv om vannprisen i de fleste tilfeller ikke dekker kostprisen.

1.1.2 Eksisterende avgiftssystemer.

Prisen for vann regnes ut på forskjellige måter, og vannavgiften beregnes ut fra forskjellige grunnlag.

Hos oss er de mest kjente måter å fastsette vannavgift på:

alt. a. etter skattetakst, verditakst, eller branntakst.

 Dette brukes av de fleste bykommuner her i landet, og en del landkommuner.

alt. b. etter golvareal, eller boligareal.

~ Dette brukes av noen bykommuner (bl.a. Oslo) og en del landkommuner.

alt. c. pr. husstand, leilighet, person, rom eller eiendom.

Brukes for en stor del i landkommunene, men ikke i bykommunene.

Disse beregningsmåtene brukes også delvis kombinerte, og i ganske stor utstrekning brukes tillegg i avgiften for innretninger som WC, bad og hagevanning.

Norsk Kommunalteknisk forening ga ut en statistikk i 1957 hvor bl.a. opplysninger angående vannverk og vannavgift fra 118 kommuner i Norge er inntatt, og her finner en følgende opplysninger om hvordan beregningsmåtene for vannavgift fordeler seg:

etter skattetakst eller eiendomstakst	27 byer	7 landkommuner
etter verditakst	7 "	5 "
etter branntakst	1 by	4 "
pr.m2 golv eller boligareal	8 byer	20 "
pr. leilighet, husstand,rom,person	0 "	27 "
private vannverk,avgift pr.andel	0 "	5 "
ingen avgift	1 by	0 "
<u>manglende opplysning</u>	<u>1 "</u>	<u>5 "</u>
tilsammen	<u>45 byer</u>	<u>73 landkommuner</u>

En må gå ut fra at når en avgift skal fastsettes skal den virke så rettferdig som mulig, den skal være enkel og grei å beregne.

1.2 Fordeler og ulemper ved de mest kjente måter å beregne avgifter ut fra.

Alt. a. Vannavgift beregnet etter skattetakst, verditakst eller branntakst, synes å være en enkel utgangsposisjon for beregning av vannavgiftene. Brann- eller verditakst kan kanskje være noe tvilsomme og gjøre det vanskelig for kommunene som skal fastsette vannavgiften, fordi dette da vil betinge et eget takseringssystem.

Brukes skattetaksten, er dette greit, for denne foreligger jo, og det skulle være lett vint å beregne vannavgiften ut fra denne.

Etter denne utregningsmåte vil vannavgiften være avhengig av størrelsen av et hus eller en leilighet, noe som i en viss grad må aksepteres som rimelig.

En annen ting ved dette alternativ som ikke synes å være rimelig, er at skattetaksten vil variere, ikke bare med husets størrelse, men også med utstyr, standard, vedlikehold og alder. I tillegg til dette kommer også tomtens verdi inn i bildet, og det er uten videre helt klart at det ikke er noen god relasjon mellom tomtepris pr. m2 og vannforbruk. Beliggenheten kommer også inn i bildet, og virker oftest urimelig, fordi det er billigere for vannverket å forsyne en dyr, sentralt beliggende leilighet med vann, enn en billigere med mer perifer beliggenhet.

Skattetaksten er som sagt også avhengig av vedlikeholdet på eiendommen, jo bedre vedlikehold, jo høyere takst, men det synes urimelig at en **dårlig** vedlikeholdt eiendom under ellers like forhold får lavere vannavgift enn en godt vedlikeholdt eiendom, og dette har vel lite med vannavgift å gjøre.

Den største skjevheten synes imidlertid å ligge i sammenlikning mellom eldre og nyere bebyggelse.

Bruksverdien av eldre og nyere bebyggelse kan vel være nokså like, men her vil det likevel være stor forskjell på vannavgiften utregnet etter skattetaksten.

Det kan selvsagt hevdes at en ny moderne leilighet er bedre utstyrt med sanitære innretninger, enn en eldre leilighet med forøvrig samme størrelse og standard og at den nye leilighet derfor vil ha et større vannforbruk.

Dette er i mange tilfelle slett ikke sikkert, og i noen tilfelle er forholdet i virkeligheten snarere det motsatte. I eldre hus er det ofte mer lekasje på anlegg og utstyr, og den ting at stikkledning og opplegg ofte i eldre hus ikke ligger frostsikkert, vil i kuldeperioder føre til et enormt vannforbruk i eldre bebyggelse.

På tross av dette vil vannavgift basert på skattetakst, begunstige eldre bebyggelse fremfor den nyere.

Dette alternativet med å beregne størrelsen på vannavgiften ut fra skattetaksten, har utvilsomt sine største fordeler i tettbebyggelser og byer hvor bebyggelsen er mer homogen enn i landkommuner, og statistikken fra 1957 viser da også at denne metoden blir brukt av mange byer, men av få landkommuner.

Alt. b. I dette alternativet beregnes vannavgiften ut fra enten brutto eller netto golvareal, og beregningsmåten er like enkel og grei som å bruke skattetaksten som utgangspunkt, under forutsetning av at det finnes et komplett bygningsarkiv som er tilgjengelig. Selv om det ikke er noen direkte relasjon mellom golvareal og vannforbruk er antakelig golvarealet mer avgjørende for vannforbruket i et hus eller leilighet, enn skattetaksten er det.

Det er i alle fall lettvisst teoretisk å tenke seg at den store familien trenger et stort hus, og den store familien har også stort vannforbruk. Her kan det hevdes at det i praksis kanskje ikke er fullt så lettvisst, fordi det ikke alltid er familiens størrelse som er bestemmende hvordan en bor, og vannforbruk henger vel mer sammen med antall personer enn med antall m2 boligflate.

Dette alternativ tar ikke hensyn til det sanitære opplegget i de forskjellige husene, og skiller ikke mellom eldre og nyere bebyggelse. Mulighetene for å bruke vann er ikke bestandig de samme i eldre og ny bebyggelse, og heller ikke bestandig de samme når en sammenlikner to hus av samme årsklasse. Eldre bebyggelse har gjerne litt fler m2 boligflate enn nyere, og dette er ting som taler for at det ikke blir rettferdig nok med fastsettelse av vannavgift på dette grunnlaget. Generelt synes det å virke som om denne måten begunstiger ny bebyggelse i motsetning til at vannavgift basert på skattetakst synes å favorisere den eldre bebyggelse når det gjelder størrelsen på vannavgiften.

Begge deler er like galt når en ønsker å komme fram til en rettferdig fastsettelse av vannavgiften.

Den ovenfor nevnte statistikken av 1957 viser at 8 byer og 12 landkommuner brukte denne basis for fastsettelse av vannavgift.

Oslo bruker også denne framgangsmåten, Oslo er ikke med i ovenfor nevnte statistikk, og siden har også flere byer, bl.a. Bergen og Stavanger gått over til å benytte denne måten å fastsette vannavgiften på.

Alt. c. I dette alternativet fastsettes vannavgiften pr. leilighet og dette er jo en grei og enkel måte og beregne avgiften på. Ennå enklere kanskje enn noen av de foregående alternativer.

For et rent boligområde vil en avgift pr. leilighet være enkel og grei å fastsette, men her er vel forenklingen drevet så langt at den ikke virker særlig rettferdig. Selv om det ikke uten videre er sikkert at det er så særlig stor relasjon mellom leilighetens størrelse og vannforbruk, virker det umiddelbart urimelig når en

får den samme vannavgift på en liten leilighet på f.eks. 50 m² og en større enebolig på f.eks. 200 m².

Dette med at boligenes størrelse varierer, er jo noe som forekommer til stadighet, og da er ikke beregningsmåten rettferdig lenger.

I et større bysamfunn, ville det være svært vanskelig bare å bruke denne beregningsmåten på vannavgiften, og grunnen til dette er bl.a. at det er store innslag av forretninger, kontorer, lager o.l. som simpelthen ikke lar seg beregne etter denne beregningsmåten.

Dersom da denne beregningsmåten skulle benyttes i et slikt samfunn hvor det er annen bebyggelse enn bare leiligheter, måtte den kombineres med en annen beregningsmåte, eller føre inn tilleggsavgifter, og da ville det gjøre hele utgangsposisjonen mer komplisert og føre til uklarheter.

Det fremgår også av statistikken av 1957 at det er få bysamfunn som bruker denne beregningsmåten.

Av de ovenfor nevnte forskjellige mest brukte måter å beregne vannavgiften på, må det dras den konklusjon at de hver på sin måte tilfredstiller forutsetningen om at vannavgiften skal være enkel å beregne.

Hver på sin måte er det vel også forsøk på å komme så nær rettferdighet som mulig, men her er alle alternativ like mislykkede.

Det er ingen av metodene som virker overbevisende rettferdig i alle tilfeller, og det er sikkert mange vannleveranser innen både by- og landkommuner som ikke lar seg beregne på en tilfredsstillende og rettferdig måte, ut fra verken det ene eller det andre alternativ, og kanskje heller ikke fra kombinasjoner mellom alternativer.

Det blir da nødvendig med tilleggsavgifter, skjønnsmessige avgifter som er vanskelige å beregne nøyaktig, og da er vel ingen av metodene lenger verken enkel eller overbevisende rettferdig.

1.3 Avgift etter målt vannforbruk.

Denne form for vannavgift er basert på en beregnet enhetspris på vannet, og måling av forbruket av vann ved uttaksstedet.

Ved å sette opp vannmåler for hver forbruksenhet avleses hvor mye vann som er brukt, og da er det et enkelt regnestykke å fastsette vannavgiften.

Dette er svært enkelt, og det kan heller ikke være noen tvil om at dette er rettferdig, for her må hver enkelt abonnent betale for det vannet som brukes.

Det er ellers ikke så ukjent for oss at vi betaler for det vi kjøper og bruker, og det er vel ingenting som taler imot at dette enkle og sunne prinsipp skulle følges når det gjelder vårt aller viktigste livsnæringsmiddel.

Den eneste ulempen ved denne form for vannmåling er, å få det innført i allerede eksisterende vannverk.

Det vil by på en del arbeid og utlegg å få vannmålere plassert i bolighus rundt omkring, men når dette er overvunnet, er det ingen andre ulemper enn at det kan skje noe galt med måleren, noe som sikkert oppdages ganske hurtig, og er meget enkelt å utbedre.

Fordelene ved denne måten å fastsette en vannavgift på er kort og godt den, at en betaler for hva en bruker. Det er da opp til hver og en om en har råd til å bruke mye vann eller om en må spare på vannet. Det stimulerer alle abonnenter til å passe på at det ikke går vann til spille, ved f.eks. lekkasjer.

Dette vil være en stor fordel for abonnenten selv og for vannverket som helhet.

Etter hvert som tiden går og levestandarden stiger, stiger også kravet til vannets kvalitet.

Flere og flere mennesker blir mobile, og desto større er risikoen for forurensing i nedslagsfeltene til drikkevannskildene.

Etter hvert blir det et krav og en nødvendighet at vannet må gjennomgå en eller annen form for rensing før det slippes ut på ledningsnettene på sin vei til forbrukerne.

Det koster penger å rense vann, og da er det klart at ingen er interessert i å produsere mer vann enn det som når fram til forbrukerne og blir brukt av disse.

Idag er forholdet at en meget stor del av det drikkevann som serveres ikke har gått gjennom noen rensesprosess men ofte bare en sterilisering.

Produksjon av vann koster penger og det er klart at det er ønskelig at alt vann som produseres kommer fram til forbrukerstedene.

I adskillig mange tilfelle er ikke dette slik.

I mange kommuner hvor det er gjort forsök på å finne ut hvor det blir av vannet som tas ut av en vannkilde, er det så mye som opptil 50 % som det ikke kan svares for.

Nå skal det innrömmes at det ikke er så lett å analysere og å finne ut hvor vannet blir av.

Oftest er det slik at det totale uttak av vann blir målt, og der det er industri tilknyttet vannverket, blir vannet som brukes der som regel målt, men det er svært få som vet hvor mye vann som blir brukt i husholdningen.

Det er imidlertid en del målere oppsatt på forskjellige steder i forskjellige boligströk og forskjellige leiligheter og hus, med det for öyet å forsöke å finne ut hvor mye som går til personlig forbruk. Det viser seg at forbruket varierer mye når målingene blir foretatt over korte perioder, men ser ut til å jevne seg ut når målingene blir foretatt over lange perioder.

I Brumundal er det et vannverk som selger alt sitt vann over målere, og her er det til enhver tid kontroll over hvor vannet går og hvor det blir forbrukt. Det viser seg at i de 15 årene som målerne har vært installert hos alle forbrukerne på vannverket, har vannforbruket pr. person og døgn vært omtrent konstant, og av størrelsesorden 100 liter.

De aller fleste abonnenter på dette vannverket har vanlig standard installasjon i sine hus, og inkluderer varmt og kaldt vann, bad, klosett og de aller fleste har vaskemaskiner, og uttak for hagevanning og bilvask.

Systemet ved å måle vann ved forbruketstedet er ikke særlig utbredt i Norge, men brukes i stor grad utenlands.

Dette har sin naturlige forklaring.

I Norge er det vann nok, det er et glissent befolket land, og det er langt mellom tettstedene.

Vannet som finnes naturlig er derfor ofttest av slik karakter at det ikke er helsefarlig å bruke det.

Det byr som regel heller ikke på store vanskeligheter å finne vannkilder så nære forbruketstedene at kostnadene med overføringsledningene blir uoverkommelige, selv om de fører en del vann som tapes på veien. Når en da også i tillegg finner vanninntak i passende høyde, slik at vannet renner fram til forbrukerne ved gravitasjon, er det klart at så lenge det kommer vann når kranen åpnes, er det ingen som bryr seg om at det går mye vann tapt ved lekkasjer i ledningssystemene.

Så lenge det er vann nok og at dette vannet koster lite, virker selvfølgelig ikke dette inspirerende på å finne fram til måter å spare utgifter på p.g.a. at det ikke er behov for det.

Tankegangen blir annerledes når vannet må gjennomgå en renseprosess, og når en må et stykke bort for å hente vannet.

Når en nå etter hvert vender seg til tankegangen at det vannet som sendes ut på nettet til abonnentene må gjennomgå en prosess som koster penger, fordi det settes større krav til kvaliteten både i husholdning og særlig i industrien, er det åpenbart at ingen er interessert i å produsere mer vann enn det som forbrukes.

En grunn som er hevdet for at målere ikke er særlig benyttet på norske vannverk er at måleren har lett for å tettes igjen og lager forstoppelse. Dette henger igjen sammen med at det er få vannverk som renser vannet før det slippes ut på nettet, og et høyt innhold av stoffer og organismer kan derfor føre til tettinger i vannmåleren. Dette har sikkert skapt en negativ innstilling til vannmåleren, noe som sikkert vil forsvinne når kvaliteten på vann etter hvert blir bedre. På verk hvor vannet renses er det sjelden at det forekommer forstoppelse i vannmåleren.

Det er vel i samsvar med all vår forretningsvirksomhet at alle sammen kjøper og betaler alle varer, og vann må ikke stå i noen særstilling. Videre er alle interessert i at det som skal kjøpes er billigst og best mulig.

Når det gjelder fastsettelse av avgift for vann, er det også en forutsetning at beregningsmåten er rettferdig, enkel og grei.

Alle disse ønsker og forutsetninger tilfredsstilles ved å ha et system av vannmålere.

Ved avlesninger på målerne, er det til stadighet full kontroll over hvor vannet går, uregelmessigheter registreres snart, og det betales for det som forbrukes.

Produksjonen av rensed vann er lik forbruket, hvilket igjen gir rimeligst mulig fremstilling, fordi en ikke produserer mer enn det som blir forbrukt.

Av undersøkelser som er foretatt utenlands går det tydelig fram at vannforbruket går vesentlig ned når vannet skal betales etter målere.

I Nederland förtes disse undersökelsene langt, og det ble funnet at vannmålere reduserer slösing av vann, og det marginale forbruk, men ikke forbruket til nödvendige formål.

Liknende resultater som de nederlandske er også svenskene kommet til, det finnes resultater av omfattende undersökelser av vannforbruket i husholdninger i utredningen av "Skånes och Hallands Vattenforsörjing", en undersökelse som varte i 10-årsperioden 1952-1961.

Siden installasjon av vannmålere vil före til et lavere forbruk, og etter hvert også redusere lekkasjene, vil det få vesentlig innflytelse på de nödvendige investeringer i nye vannanlegg, som f.eks. ved mindre dimensjoner på ledninger og renseanlegg, utsettelse av utvidelser, utbygging av nye kilder o.s.v.

Vannforbruket ved de fleste norske vannverk er vesentlig större enn i andre land. En del av denne forskjellen kan forklares ved vannslösing både i husholdning og industri, men det er lekkasjene på ledningsnettene som er hovedårsakene til det store vannforbruket. I de fleste land hvor vannproduksjon og vannforbruk kan kontrolleres med måling, aksepteres det av økonomiske grunner ikke mere enn 10 % lekkasje i ledningsnett, men mens det som tidligere nevnt er funnet ut at opptil 50 % av vannet i noen norske vannverk regnes å gå tapt i lekkasje. Fordi det er økonomisk bare å transportere det vann som forbrukes, er det derfor meget nödvendig å komme lekkasjeproblemet til livs.

Det må ikke være noe mål for et vannverk å forsöke å rasjonere det vannet som abonnentene trenger, men det må være et mål for vannverket å påse at alt vannet som blir produsert kommer til forbrukerne, og ikke renner ut i grunnen.

For at vannverket skal være i stand til å före kontroll, er det nödvendig å ha målere strategisk plassert på vannledningsnett, slik at det til enhver tid kan kontrolleres om forbruket på vedkommende sted er normalt.

Et unormalt forbruk på et kontrollsted vil straks indikere at det er en eller annen uregelmessighet hvor det tapes vann som det har kostet penger å produsere.

I mange land regnes med en såkalt resirkulasjonsfaktor for industrien. Denne angir i hvilken grad vannet til produksjonsprosessen nyttes om igjen. En faktor 2 betyr således at bedriftens reelle vannbehov bare er halvparten av den mengden som trengs ved at vannet resirkuleres.

I Nederland ventes denne faktoren å stige 1,65 i 1960, til 3 i år 2000, i USA fra 2 i 1954 til 3 i 1980.

Tatt i betraktning av ^{at}industriens vannbehov for mange vannverk er større enn behovet til husholdningen, har resirkulasjonen derfor stor betydning for vannbehovet og dermed dimensjoneringen av vannverket. For Norge foreligger det ingen statistiske opplysninger om dette forhold, men det er naturlig å anta at faktoren er vesentlig mindre her enn i de land hvor tilgangen på vann er vanskeligere.

Betaling etter målt forbruk antas derfor å få vesentlig betydning for industriens vannforbruk, og at dette igjen virker på dimensjonering av vannverk.

Siden en del av lekkasjevannet i alle fall ved eldre anlegg, vil havne i avløpsnett, og siden det vil bli nødvendig med utstrakt bruk av renseanlegg for avløpsvann, ventes både reduksjon av vannforbruket og lekkasjene å føre til mindre investeringer i avløpsanleggene.

I tillegg til lekkasjeproblemet og falskt vann i avløpsnett, vil reduksjon av sløsing av vann føre til at avløpsvann blir mer konsentrert, og det blir enklere å få renseprosessen under kontroll. Dette vil igjen dra i positiv retning i bestrebelsene for å holde forurensningen av vassdrag under kontroll.

Fordelene med vannavgift etter måler, er som det fremgår ovenfor svært mange, og kan kort summeres slik:

- a. En rettferdig fordeling av vannavgiftene.
- b. Et redusert vannbehov og mindre investeringer i nye vannanlegg.
- c. Bedre oversikt over lekkasjeproblemet.
- d. Bedre oversikt over det faktiske vannforbruk til husholdning og industri.
- e. En bedre vannøkonomi i industrien.
- f. Mindre sløsing med vann i husholdningen.
- g. Mindre utgifter til avløpsnett og rensing av avløpsvann.
- h. Bedre kontroll av rensing av avløpsvannet.

Problemene med å gå over til å måle vann ved uttaksstedene er først og fremst utgiftene til innkjöp, installasjon, avlesing og avgiftsberegning. I tillegg til dette må oppfatningen om at vannmålere lett forårsaker forstoppelse i tilførselsledningene overvinnes. Når det gjelder utgiftene til innkjöp og installasjoner, vedlikehold og avlesning av vannmålere, tyder beregningene fra utlandet at utgiftene ved dette er mindre enn besparelser som det reduserte vannbehov innebærer.

Utgiftene til utregningen av vannavgiftene vil ikke bli større enn ved et hvilket som helst annet avgiftssystem.

Forstoppelse i vannmålerne vil være eliminert når vannet er rensset for stoffer og bakterier.

2. AVLÖP.

2.1 Gjeldende lovbestemmelser om økonomiske forhold vedrørende avløpsnett og renseanlegg.

2.1.1 Bygningsloven.

Den eneste bestemmelse i bygningsloven av 1924 som omhandlet utgifter vedrørende anlegg av kloakk var § 48. I henhold til § 48.3 kunne det ved vedtekt bestemmes at grunneierne skulle refundere kommunen halvparten av dens utlegg til opparbeidelse av gate i en bredde av inntil 20 m og ved nedlegging av kloakkrør av inntil 305 mm diameter. Vedtekten kunne bare få anvendelse innenfor regulerte strøk og når vei og kloakk ble anlagt samtidig.

Loven inneholdt således ingen hjemmel for en kommune til å kreve tilkoblingsavgift og heller ikke noen form for fast årlig kloakkavgift. Ble en privat grunneier pålagt å tilknytte avløp fra sitt hus til offentlig kloakk i henhold til lovens § 60.2, eller umiddelbart pålagt i henhold til § 60.3 å tilknytte avløpet til ledningen i gaten, kunne således omtalte tilkoblingsavgift eller noen form for årlig avgift ikke med hjemmel i noe lov innkreves av kommunen.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke anlegg m.v. det skal kreves refusjon for, bygger den någjeldende bygningslov på en ramme som stort sett svarer til den tidligere ordning. Det er adgang til å kreve refusjon fullt ut, men for ikke å få urimelige enkeltresultater, er det i den nye lov slått fast (§46.2) at refusjonsbeløpet skal være begrenset til den verdiøkning som anlegget antas å medføre for vedkommende eiendom. Refusjonsplikten er fastsatt begrenset til avløpsledninger opp til 305 mm diameter (§47.2), men der hvor avløpsnettet utføres som separatsystem, kan det dessuten kreves refusjon for legging av overvannsledninger opp til samme dimensjon.

Loven åpner forøvrig adgang for kommunene til å utlikne refusjon etter faste priser (§49.2), istedenfor faktisk medgåtte utgifter. Kommunene må da vedta vedtekt i samsvar med den normalvedtekt som er utarbeidet av Kommunaldepartementet.

Heller ikke den nye bygningslov åpner derfor adgang til innkreving av avgifter for anlegg og drift av avløpsnett eller renseanlegg. Hvis kommunene ønsker å gjennomføre en form for slik avgift for enkelte anlegg, må dette gjøres ved at kommunene inngår kontrakt med grunneierne, slik at disse på forhånd forplikter seg til å betale en nærmere omforenet avgift.

Det vil således ikke være tilstrekkelig at kommunene pålegger eierne av tilstøtende eiendommer å underskrive en erklæring om at kloakkreglementet for vedkommende kommune vedtas.

Det synes at bygningslovens bestemmelser er basert på det prinsipp at anlegg av hovedavløpsnett og renseanlegg er en kommunal oppgave, som kommunen må ta utgiftene med, bortsett fra de tilfelle hvor refusjonsplikten kan gjøres gjeldende. De allmenne hygieniske hensyn som tilsier nødvendigheten av et tilstrekkelig utbygget avløpsnett, antas å være hovedgrunlaget for dette syn.

2.1.2 Vassdragsloven.

Etter vassdragslovens §§ 42 og 43 kan refusjon av utgifter til anlegg og drift av kloakk og renseanlegg kreves hos den som har rett til å lede vann i ledningen. Dette gjelder ledning og renseanlegg som eies av kommuner eller av private. For de såkalte kloakklag og for kommuner gjelder den særregel etter § 42, pkt.4, at andre interesserte enn de som for tiden nytter ledningen, også kan pålegges å delta i utgiftene, og dette gjelder også dertil knyttet renseanlegg.

Etter ovennevnte bestemmelser har kommunene bare begrenset adgang til å utligne utgifter til renseanlegg.

2.2 Foreliggende forslag til nye lovbestemmelser.

Lovkomiteen av 1960 vedrørende forurensing av vassdrag har innskrenket seg til å drøfte spørsmålet om adgangen til å pålegge grunneiere et tilskudd til anlegg og drift av renseanleggene.

Komiteen er blitt stående ved (§20 i lovforslaget) at en kommune som bygger kloakkrenseanlegg som ledd i en samlet avløpsplan for kommunen eller en del av denne, kan utligne en del av utgiftene til bygging og drift av renseanlegget på de eiendommer som knyttes til dette, og når særlige grunner taler for dette også på andre eiendommer som knyttes til dette.

Komiteen har forøvrig generelt uttalt at finansiering av tiltak til motvirkning av forurensinger i første rekke må påhvile den som foretar utslipping av avløpsvann, men at det kan bli spørsmål om lån, eller bidrag fra det offentlige i de tilfelle hvor utgiftene overstiger utslipperens eller anleggseierens økonomiske bæreevne.

Kommunaldepartementet har i kommentarene til den nye bygningslov også vært inne på spørsmålet om avgiftsordninger som omfatter grunneierens tilskudd til hele avløpssystemet.

Det er antakelig vanskelig å la alle forhold som knytter seg til finansieringen bli dekket av lovgivningen.

2.3 Avgiftssystemer for avløpsnett og renseanlegg.

Det er ikke noen avgiftssystemer for avløp som er hjemlet i noen lov som er i bruk i dag.

Utgifter til borttransport og behandling av fast avfall kan kommunene belaste grunneierne med i henhold til loven om kommunal renholdsavgift av 8. juni 1928.

Transporten av fast og flytende søppel har hittil av praktiske grunner foregått på forskjellig vis.

Det er imidlertid mulig at mye avfall i fremtiden vil kunne gå over i flytende form og bli transportert gjennom avløpsnettet til renseanlegg.

For noen renseanlegg er det allerede i dag praktisk å behandle fast og flytende avfall sammen i rensningens slutfase.

Disse forhold tilsier at man snarest mulig bringer avgiftsforholdene for fast og flytende avfall under en fellesnevner.

Ifølge lovverket er det adgang til å belaste grunneierne for anleggsutgiftene med det "lokale" fordelingsnett og stikkledninger.

Det er ikke adgang til å belaste grunneierne for hoved- og overføringsledninger eller renseanlegg, og heller ikke er det adgang til å kreve avgift for å finansiere drift og vedlikehold av noe avløpsnett eller renseanlegg.

Dersom alle bodde i tettsteder, ville et offentlig finansiert avløpsnett stort sett tjene alle noenlunde likt.

En må imidlertid regne med at noen fortsatt vil bo spredt, disse vil sannsynligvis i mange tilfelle ikke nyte godt av offentlig finansierte fellesløsninger, men er henvist til selv å løse sitt problem.

For disse vil derfor en offentlig finansiering synes urettferdig.

Mange bedrifter vil i fremtiden bli knyttet til kommunalt avløps- og renseanlegg. Forurensningen og utgiftene til rensningen som disse bedrifter medfører er sterkt avhengig av bedriftenes art, og har som regel ingen relasjon til antall ansatte, innbetalt skatt eller lignende.

Blir bedriftene tilknyttet uten avgift, innebærer det en form for subsidiering utensystem. Bedrifter med direkte avløp til vassdrag må ut fra vassdragslovens bestemmelser bære utgiftene til rensing selv. Hvis en konkurrerende bedrift skulle bli knyttet til kommunalt renseanlegg helt eller delvis gratis, innebærer dette et offentlig inngrep i konkurransen mellom bedriftene. For å unngå dette må kommunene ikke bare ha adgang, men dessuten plikt til å la bedrifter tilknyttes offentlig renseanlegg, og la bedriftene bære en riktig andel av utgiftene til rensingen.

For å få en så rettferdig ordning som mulig på avgiftssystemet, taler det som er sagt ovenfor i den retning at forurenserne bør belastes alle utgifter i forbindelse med avløps- og renseanlegg.

Utilfredsstillende avløpsforhold og forurensning av vassdrag med urensset kloakkvann er ikke ukjente begreper. Det er nødvendig å rette på disse forhold, og det er økonomi og finansiering som er den store böygen.

Et avløpssystem for avløp bør baseres på rent forretningsmessig basis, og må omfatte det totale avløpssystem fra huset til resipienten, og det må omfatte både anlegg og drift.

I noen tilfelle er det allerede en forutsetning for at et område kan bebygges, at forurenseren/grunneieren/brukeren bærer utgiftene også med avløpet.

For dette forhold må det opprettes frivillige avtaler, fordi kommunen med det nåværende lovverket i ryggen, ikke kan kreve en slik løsning.

Full refusjon virker på lengre sikt utgiftsbesparende.

Benyttes et hensiktsmessig avgiftssystem som stimulerer til redusert vannforbruk, vil dette føre til mindre dimensjon i avløpsnett og renseanlegg, og kanskje også at behovene for nye anlegg kan komme noe senere.

Full refusjon på avløpssiden vil regnskapsmessig vise hvordan "forretningsforetagende" står, og vil utvilsomt stimulere til på et godt grunnlag å finne fram til den beste teknisk/økonomiske måte å drive anlegget på.

Utgifter i forbindelse med anlegg og drift av avløpsnett og renseanlegg, vil ikke føre til uforholdsmessige store merbelastninger for grunneieren, og synes en god rettferdig løsning på problemet.

2.4 Gjeldende og foreslåtte lovbestemmelser med hensyn til avgifter.

Ved en diskusjon av hensiktsmessigheten av og sammenhengen mellom eksisterende og foreslåtte lovbestemmelser med hensyn til finansiering av avløp- og renseanlegg, er det av prinsipiell betydning hvilke utgifter grunneieren (forurenseren) bør dekke direkte avgifter og hvilke utgifter han bør belastes med indirekte gjennom beskatning. Hele kloakkanlegget kan deles opp i følgende fem enheter.

- a. Private stikkledninger.
- b. Fordelingsnettet (avløpsledninger i gaten).
- c. Ledninger for hovedavløp eller samleledninger.
- d. Overføringsledninger (avskjærende avløpsledninger).
- e. Renseanlegg inklusive utslipp i resipienten.

De private stikkledninger har hittil nesten alltid vært bekostet av grunneieren. Anleggsutgiftene til avløpsledninger i gaten har hittil tildels vært dekket av kommunen.

Tendensen idag tyder imidlertid på at et økende antall kommuner benytter bestemmelsene i den nye bygningslov til å få refundert alle anleggsutgifter.

Utgiftene til hovedavløp eller samleledninger (d.v.s. ledninger som fører avløpsvannet fra et boligfelt ned til det punkt hvor renseanlegg kan plasseres), kan ikke belastes grunneieren med hjemmel i nåværende lovgivning.

Heller ikke forslaget til lov om vannforurensning berører dette spørsmål.

Overføringsledninger kommer på tale når det er ønskelig å redusere antall renseanlegg ved å overføre avløpsvannet til et felles større renseanlegg ved hjelp av avskjærende ledninger eller pumpeledninger. Begrunnelsen for overføringen kan være direkte økonomiske hensyn, eller hensyn til resipienten, og overføringsledning må derfor sidestilles med renseanlegg.

Heller ikke utgiftene til overføringsledninger kan med hjemmel i nåværende lovbestemmelser belastes grunneierne.

For dekking av anleggs- og driftsutgifter til renseanlegg, går det foreliggende lovforslaget ut på at kommunene kan få dekket utgiftene delvis ved innkreving av avgifter hos dem som er og blir tilknyttet renseanlegget. Det er uklart hvor stor denne delen skal være.

Den vil selvsagt kunne variere under hensyntagen til spesielle forhold, den vil dessuten være avhengig av om det i fremtiden vil bli gitt statlige bidrag til kloakkanlegg.

Det er likeledes uklart hvorvidt utgiftene til de såkalte overføringsledninger omfattes av den foreslåtte avgiftsordningen. Ifølge lovutkastet skal avgiften bare delvis dekke renseanlegg.

Hvis man skulle følge dette bokstavelig, vil kommunene sannsynligvis fristes til å unngå overføringsledninger, og heller bygge flere mindre renseanlegg. Dette vil i mange tilfelle være en uhensiktsmessig løsning. Lovforslaget synes derfor på dette punkt ikke å være helt tilfredsstillende. På den annen side går lovforslaget ut på at det er et vilkår for avgiftsfordelingen at det utarbeides en samlet avløpsplan for et tilstrekkelig stort område, om nødvendig interkommunalt.

Det er i alle fall klart at dersom en skal få en teknisk/økonomisk riktig løsning på avløps- og renseanleggene er det nødvendig å vurdere det totale avløpsnett inkludert fordelingsnett, samleledninger og overføringsledninger, sammen med renseanlegg, og det må være på denne bakgrunn at avgiftenes størrelse blir utregnet og bestemt.

2.5 Hensiktsmessig avgiftsform.

En må gå ut fra at alle vann og avløpsanlegg for tettsteder og byer i fremtiden blir forvaltet av kommunene direkte eller indirekte, gjennom spesielle selskaper.

Det er tidligere gjort rede for de fordeler som oppnås ved å basere vannavgiften på direkte vannmåling hos den enkelte forbruker.

Mange vannverk vil i en overgangsperiode arbeide med både målere og andre former for avgift.

For beregning av avgift for avløp ville det være mest hensiktsmessig å beregne også denne etter målt mengde. Det oppnås da en forsterket effekt av de fordeler som målesystemet innebærer.

På grunn av overgangsperioden vil det også for avløpets vedkommende være nødvendig å operere med avregning både etter måler og andre former.

Det er praktisk og rettferdig at avgift for vann og avløp blir betraktet under ett, og det gjør det enkelt og greit å fastsette avgiften. I avregningen kan en likevel spesifisere hvor mye av avgiften som er vann og hvor mye som er avløp.

Det er meget nødvendig å finne fram til riktige avgifter til rensing av avløpsvann fra bedrifter som bruker vann i selve produksjonen, dette gjelder så vel for avgift etter måler som faste avgifter i overgangsperioden. De fleste slike bedrifter har imidlertid målere idag, så hovedproblemet blir å finne fram til den riktige m³-prisen som er avhengig av bedriftens art og de utgifter som kommunen vil få med rensing av dette vannet.

For butikker, kontorer, bedrifter uten teknisk avløp m.m. er det mulig å benytte personekvivalent-prinsippet ved fastsettelse av avgift.

I utlandet er det utarbeidet kompliserte beregningsmåter for å fastsette avgifter for avløp. Ingen av disse metoder er særlig hensiktsmessige, og de krever et komplisert teknisk apparat til prøvetaking og analyse av avløpsvannet.

Det er lite trolig at vi her i landet vil kunne gjennomføre dette systemet, noe snarlig. Vanligvis er imidlertid selve avløpsmengden mest avgjørende for utgiftene til rensingen.

På grunn av at det er den hydrauliske belastning som er størst utslagsgivende på renseanleggene, gir derfor målt avløpsmengde et godt grunnlag for fastsettelse av avgift.

2.6 Tilskudd fra staten og annen aktiv innsats fra statens side.

Selv om det ligger utenfor selve avgiftssystemet, er det meget nærliggende også å komme inn med enkelte momenter når det gjelder eventuelle tilskudd fra staten.

Det er en viss sammenheng mellom et eventuelt tilskudd fra statens side og grunnlaget for beregning av en avgift. Dersom avgiften bare skal baseres på rent forretningsmessige prinsipper er størrelsen på avgiften avhengig av hva som blir lagt til grunn ved forhåndsberegningene.

Det har vært gitt statstilskudd til vannanlegg i Norge siden 1950. Tilskuddet gis kun til private vannverk på landsbygda. Ordningen har gitt vann til mange mennesker, som uten dette bidraget neppe ville ha maktet å bygge vannverk selv. Spørsmålet melder seg da om det også er riktig at det blir anledning til å søke om bidrag til også å løse avløpsproblemene i spesielle tilfeller, på like grunnlag som vannforsyningen.

I tillegg til denne direkte måte å bidra til løsning av kloakken på, melder også spørsmålet seg om staten ikke bør være mer aktivt deltagende i mer langtrekkende og på lang sikt nødvendige arbeider. Det tenkes her spesielt på gjeldende § 125.7 i vassdragsloven. Det fastslås her at vedkommende som søker om tillatelse til utslipp av avløpsvann i et vassdrag skal dekke utgiftene til nødvendig sakkyndig utredning.

Det er ønskelig og etter hvert nødvendig å få et grundig kjennskap til våre vannforekomster, og dersom denne gjeldende bestemmelsen bare skal benyttes for å få undersøkt ting i forbindelse med lokale utslipp, må vassdragsundersøkelsene nødvendigvis bli meget begrensede og av rent lokal betydning.

I mange tilfelle er imidlertid flere kommuner eller bedrifter berørt av samme vassdrag, og en sakkyndig undersøkelse må omfatte hele vassdraget, og dette er vel mere en samfunnsmessig oppgave enn lokalt betont. I tillegg til den direkte samfunnsmessige oppgave, synes det nødvendig at staten på en eller annen måte er behjelpelig med å finne finansieringsmuligheter for utbygging av avløpsnett og renseanlegg.

3. KONKLUSJON.

Eksisterende avgiftssystemer for vannforsyning, samt synspunkter i forbindelse med mulige systemer for avgift for avløp er vurdert. Videre er diskutert muligheter og fordeler ved overgang til debitering etter forbruk.

Denne metoden er lite brukt i Norge av forskjellige grunner, og blant annet fordi det har vært rikelig tilgang på billig vann. Dette forhold har imidlertid samtidig medført stor sløsing med vann og tildels betydelige lekkasjetap. Savnet av målere gjør det vanskelig å få et klart bilde av forholdene.

På grunn av økt behov for vann, samt at kravet til kvaliteten på forbruksvann stiger, og at det blir lengre transportveier, vil vannprisene stige.

Innstallasjon av renseanlegg for avløpsvann krever begrensning av vannsløsing og av lekkasjevann som kan komme inn i avløpsnett.

Det har derfor oppstått et sterkt behov for tiltak som kan bidra til å få kostnadene med vann av god kvalitet så lav som mulig. Dette kan gjøres bl.a. ved å redusere vannlekasjer og sløsing av vann fra våre vannverk.

I tillegg må det være en selvfølge at utgiftene blir fordelt mellom abonnentene så rettferdig som mulig.

En måte å bidra til å styre utviklingen i de ønskede retninger, er å skaffe full oversikt og kontroll over produsert og forbrukt vann, ved å plassere vannmålere på strategiske steder og ved alle uttak, og å gå over til fordeling av utgiftene til vann og avløp etter målt forbruk.

Dette vil gi en rettferdig fordeling av utgiftene, og samtidig er det en meget enkel metode å beregne avgiftenes størrelse på.

I en overgangstid vil det ved de fleste steder, være nødvendig å arbeide med flere avgiftssystemer, men disse vil forhåpentligvis etter hvert kunne elimineres, slik at alle konsumenter etter hvert får anledning til å betale avgiftene etter målt forbruk.

Oslo, juni 1968.

C. Smits.

J. Frigaard.