

KOMM. OG REG DEP

01 NOV 2005
05/1594-50

650.0

KO / KJ / DU

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Vår ref: 266/05/TH/SL/504.22
Hamar, 1. november 2005

Høringsuttalelse til NOU 2005:6 Samspill og tillit - Om staten og lokaldemokratiet

Vi viser til departementets høringsbrev av 02.05.05 samt til Lokaldemokratikommisjonens første utredning; NOU 2005:6 Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet.

NORVAR BA^{*)} vil som interesseorganisasjon for vann- og avløpssektoren (VA-sektoren) med dette avgi uttalelse til enkelte av de forslag som der presenteres.

Vedr. statlig styring, kommunenes handlingsrom samt dialog mellom stat og kommunenivå
Kommissjonen mener det kan være grunnlag for å hevde at kommunene har fått et avgrenset handlingsrom gjennom en sterkere regelverksstyring fra statlig hold, men peker likevel på at handlingsrommet finnes på en rekke felter. Kommissjonen ønsker at den statlige styringen av kommunene i større grad blir preget av dialog og partnerskap og at bl.a. forenkling av statlig regelverk overfor kommunene vil bidra til dette.

NORVAR mener at kommunenes handlingsrom ikke alltid fremstår tydelig nok, som følge av at regelverksstyringen blir stadig mer omfattende og at regelverket endres stadig hyppigere. Det er en stor utfordring å holde seg oppdatert på hvilke regler som gjelder til enhver tid, og det blir liten tid til å finne ut av og ta i bruk spillerommet for lokalt selvstyre med mindre dette klart fremgår. Dette er bl.a. tilfellet på vann- og avløpsområdet, der VA-sektoren er prisgitt rammebetingelser fra et titalls departementer, og der man stadig opplever mangelfull statlig forståelse for VA-sektorens særtrekk samt manglende intern statlig koordinering i regelverksutformingen. Vi viser i den anledning til vedlagte kopi av kap. 2 i NORVAR-rapport 141/2004, som gir en beskrivelse av utfordringer ved den fragmenterte styringen av VA-sektoren og svakheter ved det statlige regelverket på området.

Det har i mange år vært snakket om forenkling av regelverket, men vi har til gode å se resultatene av dette på vann- og avløpsområdet. NORVAR vil understreke behovet for at statlige myndigheter i sterkere grad tar innover seg de signaler som blir gitt fra kommunesektoren og deres interesseorganisasjoner, bl.a. gjennom høringer av regelverksforslag. Vi kan dokumentere flere eksempler på at statlige myndigheter ikke har

NORVAR – AL NORSK VANN OG AVLØP BA

ADRESSE:
VANGSVEIEN 143, 2317 HAMAR

TELEFON:
62 55 30 30

TELEFAKS:
62 55 30 31

BANKGIRO
7162.05.19876

ORGANISASJONSNR.:
NO 986 273 028 MVA

EPOST OG INTERNETT:
FIRMAPOST@NORVAR.NO
WWW.NORVAR.NO

villet eller evnet å ta innover seg endringsforslag som udiskutabelt ville ført til et mer forståelig og rasjonelt regelverk.

NORVAR vil gi sin støtte til at det i større grad må satses på å etablere gode ordninger og arenaer for samspill mellom stat og kommunenivået, da det vil være avgjørende for å komme frem til gode løsninger og forebygge konflikter. Vi opplever at det er til dels store forskjeller internt i staten med hensyn til hvordan man vurderer behovet for og hvordan man håndterer denne dialogen. Det er viktig at fordelene ved dialog blir tydeliggjort og forstått på alle nivåer i statsapparatet.

Vedr. endring av utredningsinstruksen

Kommisjonen foreslår at utredningsinstruksen bør endres slik at det blir slått fast at kommunesektoren skal inkluderes i konsekvensutredninger av statlig reform- og utviklingsarbeid som har vesentlige økonomiske, politiske eller administrative konsekvenser for kommunesektoren. NORVAR vil gi sin fulle støtte til dette forslaget.

Vedr. kompetanse- og erfaringsutveksling mellom stat og kommune

Kommisjonen ønsker større grad av administrativ kompetanseutveksling mellom stat og kommune og peker på hospiteringsordning som et mulig tiltak. NORVAR vil gi sin støtte til et slikt forslag, da vi tror det vil være store gevinster å hente av en større grad av pendling av personell mellom statsforvaltning og kommunesektor.

Vedr. internasjonale avtaler og lokaldemokrati

Kommisjonen hevder at lokaldemokratiske hensyn tilsier at Norge ikke bør legge seg på en strengere konkurransepolitikk enn det EU-landene selv gjør, bl.a. når det gjelder anbudsregler for kommunene som kjøpere av tjenester.

NORVAR vil gi sin støtte til dette forslaget, og vil peke på den utilfredsstillende situasjonen som er oppstått ved den forrige Regjeringens vedtak i statsråd 9. september 2005. Det ble da vedtatt at kommunale VA-virksomheter skulle overføres til klassisk sektor og ikke lenger være underlagt forsyningsforskriftens virkeområde i sine anskaffelser. Dette har ført til en særnorsk implementering av EUs innkjøpsdirektiver, som vil føre til forskjellsbehandling av norske VA-virksomheter avhengig av organiseringsform. Endringen ble vedtatt til tross for massive innvendinger fra høringsinstanser som NHO, Den norske advokatforening, Kommunenes Sentralforbund og NORVAR. NORVAR håper denne skjevheten vil bli rettet opp gjennom det arbeidet Fornyingsdepartementet har satt i gang på området.

Vedr. evaluerings- og utredningsprosjekt

Kommisjonen foreslår at det bør gjennomføres et eget evaluerings- og utviklingsprosjekt som redegjør for statlig samordning og som evaluerer virkningene av samordningen overfor kommunesektoren.

NORVAR vil peke på at det kan være fordelaktig å målrette et slikt prosjekt til et fåtall avgrensede sektorer. I og med at VA-sektoren er underlagt en fragmentert statlig styring, tror vi nettopp denne sektoren kunne være godt egnet som pilotprosjekt. Vi deltar gjerne i en nærmere dialog om dette, for å utdype vår argumentasjon og drøfte hvilke muligheter som kan ligge i et slikt prosjekt.

Vi ønsker departementet lykke til i det videre arbeidet med disse spørsmålene – i fortsatt nær dialog med kommunesektoren og dens interesseorganisasjoner!

Med hilsen
NORVAR BA

Arne Johansen
Styreleder (sign.)



Einar Melheim
Direktør

Saksbehandler: Toril Hofshagen

Kopi til: KS Interesse, KS Bedrift og NRF

Vedlegg: Kopi av kap. 2 i NORVAR-rapport 141/2004

⁹⁾ NORVAR BA (Norsk vann og avløp BA) er en interesse- og kompetanseorganisasjon for eiere av vann- og avløpsverk i Norge. Hovedvekten av andelseierne er kommuner og interkommunale vann- og avløpselskaper, og i dag er over 300 kommuner medlemmer i NORVAR BA (dekker ca. 90 % av befolkningen). NORVAR BA skal ivareta VA-verkenes felles interesser i tekniske, økonomiske og administrative spørsmål og arbeide for utvikling av VA-faget til samfunnets og medlemmenes beste. NORVAR BA har en samarbeidsavtale med Kommunenes Sentralforbund.

2 Regulering av vann- og avløpstjenestene i dag

Norsk VA-sektor har ingen egen sektorlov på tross av samfunnets avhengighet av vann- og avløpstjenestene, og til forskjell fra bl.a. energi- og vegsektoren. Regelverket for VA-sektoren i dag er fragmentert, som en følge av at opp imot 10 forskjellige departementer er involvert i arbeidet med sektorens rammebetingelser. Grunnleggende spørsmål er ikke tatt stilling til i lovgivningen. Det er eksempler på motstridende statlige føringer, og det er i enkelte tilfeller uklart hvem som er statlig myndighet og hvordan staten vil utøve sin myndighet. Det kan være vanskelig både for innbyggerne og for VA-virksomhetene/kommunene å finne svar på egne spørsmål og problemstillinger, og det er tilfeldig hva som er regulert når det gjelder forholdet til kunder/abonnenter. Regelverket har gråsoner og overlappende bestemmelser, og det er eksempler på at regelverksendringer skjer i uforsvarlig høyt tempo, dårlig samordnet og dels tilfeldig. Regelverket utnytter dessuten ikke alltid samfunnets stordriftsfordeler.

Vannverkene produserer befolkningens viktigste næringsmiddel og sørger for vann til andre viktige formål i samfunnet. Avløpsverkene sørger for en forsvarlig håndtering av samfunnets volummessig største forurensningskategori og arbeider for å sikre et bærekraftig kretsløp for nyttestoffene i avløpet. Det er knyttet store verdier til norsk VA-infrastruktur, som er beregnet å ha en gjenanskaffelseskostnad på over 400 milliarder kroner. Det foreligger fortsatt store utbyggingsinteresser innen sektoren, og det er gjenstående utfordringer knyttet til vannbehandling for både vann og avløp, forfall i ledningsnettet og ikke minst uløste problemer for små VA-systemer.

Det er på denne bakgrunn et tankekors at VA, som en av samfunnets viktigste basistjenester, ikke har sin egen sektorlov i Norge, i motsetning til i land som Sverige og Finland, og i motsetning til andre infrastruktursektorer i Norge (energiloven, vegloven m.v.). Vi skal ikke drøfte de historiske årsakene til en slik utvikling, men nøye oss med å slå fast at man hadde hatt et mer oversiktlig og ryddig landskap dersom det hadde vært en egen norsk VA-lov og dersom ett departement hadde hatt et hovedansvar for sektoren.

Vi skal i dette kapittelet se nærmere på reguleringen av vann og avløp i dag, ved først å skissere et bilde av det fragmenterte regelverket og deretter vise eksempler på hva slags svakheter og mangler dette avstedkommer. **Vi må ta forbehold om at ikke alle de utfordringer som drøftes i dette kapittelet, nødvendigvis kan løses med en VA-lov, men det er tatt med mange eksempler for å gi et inntrykk av kompleksiteten.**

2.1 Regelverket er fragmentert

For kommunene og VA-virksomhetene er det svært ressurskrevende å holde seg oppdaterte på hva slags regler som til enhver tid gjelder på VA-området. Det er stor sannsynlighet for at små og mellomstore VA-virksomheter/kommuner med begrensede ressurser ikke forholder seg til alle sider av regelverket. Som et kompliserende forhold er det en trend i tiden at det sjelden går mer enn noen få år fra et regelverk blir fastsatt til det på ny må revideres. Enkelte lover og forskrifter kommer da gjerne i utakt med andre mht. begrepsbruk, henvisninger m.m.

For en fullstendig oversikt over regelverket på VA-området, vises det til NORVARs VA-jus database og database over lover/forskrifter, som begge ligger ute på medlemssidene på www.norvar.no. VA-jus databasen foreligger i 5. utgave ajourført per september 2004. 4. utgave per juni 2003 er også trykket som NORVAR-rapport 134/2003 (472 sider).

I tabell 1 har vi forsøkt å gi en oversikt over VA-sektorens sektorspesifikke regelverk og ansvarlig myndighet (NB! Ikke endret iht. ny departementsstruktur fra juni 2004). Det er av plasshensyn benyttet kortversjoner/forkortelser av navn på regelverk og myndigheter. I vedlegg 1 er det gitt en samlet oversikt over både sektorspesifikt og sektorovergripende regelverk som VA-sektoren forholder seg til, og det er også gitt en forklaring på myndighetsforkortelser som er benyttet i tabell 1 og i rapporten for øvrig.

Tabell 1. Sektorspesifikke lover, forskrifter og myndigheter på vann- og avløpsområdet

Lover	Forskrifter	Myndigheter
Arbeidsmiljøloven	Forskrift om arbeid ved avløpsanlegg Div. forskrifter (se norvar.no)	AAD, Arbeids- tilsynet, DSB
Brann- og eksplosjonsvernloven	Forskrift om brannforebygging Div. forskrifter (se norvar.no)	JD, DSB
Forbrukerkjøpsloven	-	JD
Forurensningsloven	Forurensningsforskriften (samleforskrift) Forskrift om organisk gjødsel	MD, SFT
Helse- og sosialberedskapsloven	Drikkevannsforskriften Forskrift om krav til beredskapsplanlegging m.v.	HD, SHdir, FHI
Kommunehelsetjeneste- loven	Drikkevannsforskriften Forskrift om organisk gjødsel Forskrift om miljørettet helsevern	HD, SHdir, FHI
Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter	Forurensningsforskriften (inneholder tidl. forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer) Retningslinjer for selvkostberegning	MD, SFT KRD
Matloven	Drikkevannsforskriften IK-Mat Forskrift om særskilte gebyrer Forskrift om organisk gjødsel	HD/LD, Mattilsynet
Merverdiavgiftsloven	Forskrift om redusert mva for næringsmidler Forskrift om reg. av utbygger av avløpsanlegg	FIN
Plan- og bygningsloven	Forskrift om krav til byggverk (TEK) Forskrift om ansvarsrett (GOF) Forskrift om saksbehandling (SAK) Div. forskrifter (se norvar.no)	MD, KRD, BE
Oreigningslova	Div. forskrifter (se norvar.no)	JD
Vannressursloven	Forskrift om sikkerhet i vassdragsanlegg Forskrift om kvalifikasjoner Forskrift om oppgaveplikt ved brønnboring m.v. Div. forskrifter (se norvar.no)	OED, NVE

2.2 Regelverket har mangler og svakheter

Det er erfaringsmessig flere uheldige virkninger av at regelverket er fragmentert og at ingen statlig myndighet *har* eller *tar* et hovedansvar for VA-sektoren. Vi skal her berøre en del av de uheldige sidene, og underbygge problemstillingene med eksempler. Oversikten må ikke anses som uttømmende.

Grunnleggende spørsmål er ikke tatt stilling til i lovgivningen

- Har kommunene en plikt til å sørge for vannforsyning til innbyggerne, og hvor langt strekker i så fall dette ansvaret seg?
Det finnes bestemmelser i norsk lovverk som oppstiller et visst kommunalt ansvar innen både vannforsyning og avløpshåndtering, jf. eksempelvis kommunehelsetjenesteloven og forskrift om miljørettet helsevern. Spørsmålet om menneskets rett til vann er dessuten gjenstand for omfattende drøfting i en 18-siders tolkningskommentar (General Comment) nr. 15 om "The right to water" til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Konvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom Menneskerettighetsloven fra 1999. Ingen av disse føringene fremstår imidlertid som konkrete nok i forhold til å besvare spørsmålet om hvor langt kommunens ansvar går i slike saker.
- Det er ikke tatt prinsipiell stilling til hva slags funksjon avløpssystemene skal ha; med rendyrket husholdningsavløp kontra samleavløp for alle utslipp fra industri, overvann m.m. som de to ytterpunktene. Det viktige prinsipielle spørsmålet; om befolkningens avløpsvann skal utnyttes som en positiv ressurs gjennom resirkulering av næringssalter og organisk stoff tilbake til jordsmonnet, er det ikke tatt stilling til. I dag er myndighetsutøvelsen med hensyn til hva som tillates av uønskede påslipp til avløpsnett, basert på en blanding av praktiske, økonomiske og miljømessige vurderinger.

Det er motstridende statlige føringer gjennom lovverket

- Hva er egnet balansepunkt mellom statlig detaljstyring og lokale handlefrihet på vann- og avløpsområdet?
Situasjonen i dag er at forurensningsmyndighetene står for en økende delegering av myndighet på avløpsområdet ned til kommunene, mens helsemyndighetene nylig har statliggjort godkjenningmyndigheten og den viktigste tilsynsfunksjonen for vannverkene. Retningen på endringene var i stor grad motsatt for de to områdene for få år tilbake. Er det gode grunner for at vann og avløp i så måte skal være i motfase? I mange kommuner/VA-organisasjoner er det de samme personene som arbeider med både vann og avløp, og det kan synes lite konsekvent med ulik filosofi for statlig styring av hhv. vann- og avløpsområdet.
- Er vann å betrakte som et næringsmiddel eller ikke?
Begrunnelsen fra LD og HD for å behandle vann på lik linje med andre næringsmidler i "matreformen", herunder innføre et nytt gebyr for statlig tilsyn med vann, var at vann er vårt viktigste næringsmiddel og må behandles som andre næringsmidler. I 2001, samme år som prinsippene for "matreformen" ble utmeislet, vedtok Finansdepartementet forskrift om redusert merverdiavgift for næringsmidler. I denne forskriften er fire produktgrupper unntatt fra ordningen med halv moms for næringsmidler, nemlig alkohol, tobakk, legemidler og vannforsyning. Staten definerer altså drikkevannet både som et næringsmiddel og ikke som et næringsmiddel, og påfører befolkningen en dobbelt avgiftsbyrde på drikkevann ut fra varierende argumentasjon.
- Skal vannledningsnett primært dimensjoneres med tanke på drikkevannskvalitet eller med tanke på tilstrekkelig brannvannsforsyning?
Det er i dag til dels uenighet mellom helse- og brannmyndighetene på dette punktet, noe som også gir seg utslag gjennom de konkrete bestemmelsene i hhv. drikkevannsforskriften og forskrift om brannforebygging m/veiledninger. Det vil også internt i kommunene være interessekonflikter på dette området, og avklaringene kunne med fordel vært tatt på sentralt nivå. Spørsmålene er spesielt aktuelle for de

flere hundre tusen som har privat vannforsyning, fordi brannregelverket ensidig vektlegger kommunens ansvar uten å angi vannverkseiers ansvar.

Det kan være uklart hvilken myndighet som har ansvaret

- Når det gjelder avløpsledningsnett, er det flere myndigheter som på ulikt vis spiller en rolle; hvorav de viktigste direktoratene vel må sies å være BE, SFT og NVE. Standardene NS-EN 752 nr. 1-5 er viktige ved planlegging, dimensjonering og rehabilitering av avløpsledninger, og det er i disse standardene flere henvisninger til "aktuell nasjonal myndighet" for nærmere bestemmelser m.v. Det er pr. i dag ikke avklart hvem som skal være nasjonal(e) ledningsmyndighet(er) i Norge, men NORVAR har tatt opp problemstillingen i et brev til SFT og NVE våren 2004.
- Som en følge av økt fokus på nødvendig sikring av vannforsyningen mot sabotasje, har svenske myndigheter anbefalt kommunene at man ikke skal publisere informasjon om vannledningsnett på internett. Det har vært en diskusjon om hvorvidt ledningskartverk skal legges ut på kommunenes nettsider også i Norge, og det er etablert ulik praksis på dette i kommunene. Folkehelseinstituttet har signalisert at fordelene trolig vil være større enn mulige ulemper ved en slik åpenhet. DSB har orientert om at de, i samarbeid med NSM, skal vurdere spørsmål om offentliggjøring av stedfestet informasjon, og at det trolig vil komme anbefalinger på området. Samtidig har man andre direktorater som også kan tenkes å ha en selvstendig mening om spørsmålet dersom de blir forespurt, som Mattilsynet og BE.

Abonnenter og allmennheten vil ha problemer med å finne frem i regelverket

Det kan nevnes flere eksempler på at innbyggerne vil ha vanskeligheter med å finne svaret i lovverket dersom de ønsker mer informasjon om lov- og forskriftsmessig forankring for kommunale vedtak, forskrifter og reglementer på VA-området, eller hvis de har blitt skadelidende som kunder og ønsker kjennskap til sine rettigheter. Her er to eksempler på et lite brukervennlig regelverk:

- Forbrukerkjøpsloven, som kom i 2002, omfatter også levering av vann, men det er etter NORVARs mening ikke foretatt nyansering av bestemmelsene i loven slik at de samsvarer med forbrukertvistutvalgets praksis eller med gebyrregelverket for VA. Justisdepartementet har i brev til NORVAR av 15. oktober 2002 sagt at forbrukerkjøpsloven har et elastisk mangelsbegrep, som er egnet til å ivareta de særlige hensyn som eventuelt måtte gjøre seg gjeldende i forhold til vannleveranser, men at de vil følge med på utviklingen og komme tilbake til spørsmålet dersom det viser seg å oppstå problemer i praksis.
- Hvis abonnentene ved et vannverk ønsker å få rede på bestemmelsene i det statlige gebyrregelverket som ligger til grunn for det kommunale vanngebyret, må de etter 1. juli 2004 slå opp i kapittel 11 under del 4 i en samlet forurensningsforskrift på over 200 sider. Lengden på veiledningen til denne samleforskriften er i skrivende stund ikke kjent. NORVAR har protestert per brev overfor MD mot en slik kamuflering av gebyrbestemmelsene for drikkevann i et forurensningsregelverk. MD har i brev av 14. september 2004 svart at de ser at det er hensyn som taler for å unnta reglene for kommunale vann- og avløpsgebyrer fra den felles forurensningsforskriften, men at de i den samlede vurdering har lagt vekt på å oppnå en så fullstendig samling av regelverket som mulig.

Det er tilfeldig hva som er regulert når det gjelder forholdet til kunder/abonnenter

Lov- og forskriftsbestemmelser om viktige forhold for kundene/abonnentene gir økt rettsikkerhet og forenkler saksbehandlingen. Det fremstår i dag som litt tilfeldig hvilke

forhold mellom VA-virksomhet/kommune og kunde/abonnt som reguleres av lov og forskrift, eksempelvis:

- Kommunen er forurensningsmyndighet for private stikkledninger for avløp, og forurensningsloven gir derfor kommunen myndighet til å pålegge reparasjon av en utett stikkledning for avløpsvann. Kommunen har ikke tilsvarende hjemmel til å pålegge utbedring av utett stikkledning for drikkevann. Derimot gir teknisk forskrift til plan- og bygningsloven kommunen hjemmel til å begrense tilførselen av overvann til en kommunal ledning, eksempelvis ved at abonnenten må velge en løsning som demper toppene i overvannsavrenningen.

Regelverket har gråsoner og overlappende bestemmelser

- Muligheten for å pålegge restriksjoner i nedbørfelt/vannkilde er også et forhold som det finnes hjemler for i forskjellige lover og forskrifter, herunder matloven, drikkevannsforskriften, plan- og bygningsloven, oreigningsloven, vannressursloven og forurensningsloven. Det er imidlertid ikke foretatt noen prinsipiell drøfting i forarbeidene til lovene av de erstatningsmessige konsekvensene overfor grunneiere eller om egnetheten av de ulike hjemler i forhold til forskjellige sakstyper.
- Internkontrollsystemer og beredskapsplaner er viktige styringsdokumenter for vannverkene i drifts- og beredskapssituasjoner. Bestemmelser vedrørende internkontroll og beredskap i vannforsyningen er i dag berørt på ymse vis i en rekke lover og forskrifter; herunder matloven, drikkevannsforskriften, helse- og sosialberedskapsloven, forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv., sikkerhetsloven, (forslag til) forskrift om objektsikkerhet, sivilforsvarsloven, forskrift om egenbeskyttelsestiltak ved industrielle bedrifter, IK-mat forskriften, internkontrollforskriften, samt generelle bestemmelser i og forskrifter til brannvernlov, arbeidsmiljølov, vannressurslov, plan- og bygningslov m.v. Det er krevende for vannverkseier å finne ut av og sammenholde de ulike bestemmelsene, og det forekommer også overlappende bestemmelser.

Raske regelverksendringer kan skape forvirring og medføre behov for nye endringer

- Ved gjennomføring av "matreformen", som bl.a. resulterte i opprettelsen av det statlige Mattilsynet, herunder en ny drikkevannsforvaltning, ble lov- og forskriftsendringer vedtatt i svært høyt tempo. Eksempelvis ble ny § 17 i drikkevannsforskriften, som gir hjemmel for innkreving av tilsynsgebyr fra vannverkene, sendt på høring 01.12.03 med høringsfrist 22.12.03, vedtatt 04.02.04 og med tilbakevirkende kraft fra 01.01.04. NORVARs påpeking av ulogiske bestemmelser i denne paragrafen ble ikke tatt til følge, og det foreligger derfor et behov for å revidere denne paragrafen slik at den i hvert fall fremstår som logisk og forståelig. Det er også betenkelig at staten innfører et særgebyr for ytelser som gjelder hele nasjonen (dvs. alle abonnenter ved vannverk), med så kort varsel i forhold til angjeldende budsjettår.
- Ny samlet forurensningsforskrift trådte i kraft 1. juli 2004 og i del 4 om avløp har man samlet alle tidligere forskrifter på avløpsområdet (inklusive gebyrforskriften for VA). Dette skjer samtidig som SFT og MD har under utarbeidelse 2. høringsutkast til en samlet avløpsforskrift, som når den i sin tid trer i kraft (trolig 1. januar 2006), vil komme til erstatning for nåværende del 4 i forurensningsforskriften. Selv om målet med forurensningsforskriften er forenkling, er det krevende for brukerne av regelverket å forstå hva som gjelder av bestemmelser på avløpsområdet fra 1. juli 2004, og hva som sannsynligvis vil gjelde fra 1. januar 2006.

Regelverket utnytter ikke alltid samfunnets stordriftsfordeler

Delegering av myndighet fra stat til kommune krever i utgangspunktet begrenset utredning fra statlig hold, men vil normalt kreve utredningsressurser i den enkelte kommune, noe som blir i størrelsesorden 434 ganger så ressurskrevende. Likevel vil behovet for lokal handlefrihet kunne forsvare delegering på en rekke felter. En annen, mindre bevisst villet form for delegering, er i tilfeller der de statlige føringer blir for lite presise, slik at den enkelte kommune kan være i villrede om hva som er de faktiske rammebetingelser for den kommunale handlefriheten. Det er derfor viktig at staten, i samråd med kommunene, i arbeidet med regelverket hele tiden vurderer de økonomiske og administrative konsekvensene av regelverksendringer samlet sett for alle forvaltningsnivåer, og ikke bare for staten.

Eksempler:

- Til nå har forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer vært forholdsvis detaljert, og forskrift m/kommentarer har inneholdt viktige føringer fra lovens forarbeider. SFT har våren 2004 sendt MD et forslag til sterkt forenklede gebyrbestemmelser. Flere føringer fra lovens forarbeider og rettsavgjørelser er fjernet. For at den lokale gebyrforskrift i hver enkelt kommune skal være i samsvar med lovens forarbeider og rettsavgjørelser, må hver enkelt kommune gjøre seg kjent med disse. Dette blir tidkrevende og kostbart, og det øker sjansen for at vi får lokale forskrifter som vil utløse flere rettstvister enn det som har vært frem til i dag.
- Slamforskriften ble sommeren 2003 erstattet av forskrift om organisk gjødsel. I den nye forskriften ble slamprodusentene pålagt ansvaret for miljø- og helserisikovurderinger av "alle tenkelige" miljøfremmede organiske stoffer og tiltak for å hindre forekomst av disse i slamprodukter. NORVAR har ved flere anledninger protestert mot dette generelle kravet og hevdet at det pålegger avløpsverkene en umulig ansvars- og dokumentasjonsbyrde. Det må være staten som med hjemmel i produktkontrollen, forurensningsloven, legemiddellovgivningen etc. gjennomfører de reguleringer som anses nødvendige i forhold til rengjøringsprodukter, kosmetikk, legemidler, plantevernmidler m.v. som selges på det norske markedet og som kan medføre helse- og miljøskade ved bruk.

2.3 Statlige aktører er ikke godt nok samordnet

De ovennevnte eksemplene på mangler og svakheter ved regelverket er også en indikasjon på dårlig helhetlig kunnskap om VA-sektoren hos enkelte av de departementer og direktorater som utarbeider rammebetingelsene. Når så mange som opp imot 10 departementer og et tilsvarende antall direktorater/tilsyn forvalter deler av regelverket for VA, sier det seg selv at ikke alle disse kan besitte tilstrekkelig oversikt og kompetanse på vann- og avløpsområdet.

Som interesseorganisasjon merker NORVAR at det er unødig ressurskrevende å måtte forholde seg til et stort antall myndigheter som på ulikt vis er involvert i regelverket på VA-sektoren. Det foreligger eksempler på at bransjen har måttet virke som katalysator på tvers av statsforvaltningen, for å hindre at det har blitt vedtatt motstridende eller overlappende bestemmelser innen samme område gjennom forskjellige myndigheters regelverk. Slike situasjoner oppstår erfaringsmessig i krysningsspunktet mellom sektorspesifikt regelverk og sektorovergripende regelverk. Det må for ordens skyld presiseres at det også er flere gode eksempler på at statlige etater har vært villige til å påta seg en samordnerrolle, eksempelvis JD og DSB i arbeidet med utredning av sårbarhet i vannforsyningen.

Det er imidlertid åpenbart at både statlige myndigheter, VA-virksomhetene og kundene hadde vært tjent med at antall statlige VA-aktører hadde vært færre og mer samordnede enn de er i dag.