

Landbruksdepartementet
Avdeling for matproduksjon og helse
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Landbruksdepartementet	
Saksnr.: 2003 / 00670 - 37	Doknr.: 37
Mottatt: 28 APR 2003	
Saksbeh.: MH/MAT/RIG	Arkiv: 008
Kopier:	Avskr.:

Vår ref.: 142/03/TH/SL/504.9
Hamar, 25. april 2003

Høringsvar til høringsnotat om forenklet modell for finansiering av matforvaltningen

Vi viser til høringsbrev og høringsnotat datert 25.03.03 om forenklet modell for finansiering av matforvaltningen. Som bransjeorganisasjon for VA-verkene (vannverkseiere, avløpsanleggseiere og slamprodusenter), vil NORVAR^{*} med dette gi kommentarer og synspunkter på de temaer i høringsnotatet som er særlig relevante for vår sektor. Vi har av den grunn ikke funnet det hensiktsmessig å strukturere vårt høringsvar iht. den malen departementene har skissert i høringsbrevet, og vi ber om forståelse for dette.

Vedrørende finansiering av statlig tilsynsvirksomhet

I forslaget til finansieringsmodell har man gjort enkelte grep for å forenkle og tilpasse de eksisterende finansieringsordningene til det nye Mattilsynets fremtidige behov. Vi sier oss selvsagt enige i intensjonene om en forenklet og mer kostnadseffektiv ordning enn dagens systemer.

Vi etterlyser imidlertid en prinsipiell diskusjon om og i hvilken grad Mattilsynet skal basere sitt tilsynsarbeid på inntekter fra tilsynsobjektene. Vi registrerer at dette i dag håndteres ulikt av forskjellige tilsynsmyndigheter, og det er i seg selv en inkonsekvent håndtering fra statens side som gir ulike utslag overfor forskjellige typer virksomheter.

Vi stiller et stort spørsmålstegn ved den grenseoppgang for "brugerfinansiering" som departementene trekker i høringsnotatets kap. 7, som munner ut i en oppsummering om at anslagsvis 90 % av matforvaltningens virksomhet vil kunne finansieres ved gebyrer/avgifter. Etter vår vurdering går man her mye lengre enn det som ligger nedfelt av prinsipper i St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn.

Vi er av den oppfatning at statlige forvaltningsoppgaver og statlig tilsyn med at norske lover og forskrifter overholdes, bør finansieres direkte over statsbudsjettet. Bare på den måten kan man sikre at tilsynet har tilstrekkelig uavhengighet til tilsynsobjektet. Et habilt tilsyn og tillitt

hos forbrukere og virksomheter er viktige politiske hjørnesteiner i det nye Mattilsynet. Ved å gjøre tilsynets budsjettrammer direkte avhengig av gebyrinntekter fra tilsynsobjektene, slår man sprekker i dette fundamentet.

Vi sier oss på denne bakgrunn prinsipielt uenige i forslaget til finansieringsmodell der hovedparten av Mattilsynets inntekter er forutsatt å komme fra gebyrer og avgifter fra tilsynsobjektene.

Kommentarer til forslaget om innføring av gebyrer for godkjenning av og tilsyn med vannverk

Gjeldende regelverk og myndighetsfordeling på vannforsyningsområdet innebærer at verken godkjenningsmyndighetene (kommunestyret, fylkesmannen og Helsedepartementet) eller tilsynsmyndighetene (kommunal helsemyndighet og kommunalt/interkommunalt næringsmiddeltilsyn) normalt krever gebyrer for sitt arbeid med godkjenningssaker og tilsyn. Ved opprettelsen av det nye Mattilsynet blir det endringer i forvaltningsstrukturen ved at det kommunale/interkommunale næringsmiddeltilsynet blir statliggjort og godkjenningsmyndigheten legges til det nye Mattilsynets lokale enheter. Departementene foreslår i den nye finansieringsmodellen å innføre en ny ordning på dette feltet med et godkjenningsgebyr for vannverk og et kontrollgebyr for tilsyn med vann. Dette skjer samtidig med at man forenkler og reduserer antall gebyr-/avgiftsordninger på matområdet med i størrelsesorden 50 % (fra 40 til 20).

Vi har forståelse for at enkelte aktører kan synes at det virker urimelig at vannforsyningsbransjen frem til i dag har vært unntatt for avgifter/gebyrer i motsetning til mange andre næringsmiddelprodusenter, sett på bakgrunn av at vann er vårt viktigste næringsmiddel. Vi mener imidlertid at det er så vidt mange særskilte forhold ved vannforsyningen som gjør at en gebyrfinansiering av Mattilsynets arbeid med vann blir lite hensiktsmessig og som bør forsvare en annen praksis enn for øvrig næringsmiddelproduksjon.

Vi sier oss prinsipielt uenige i å innføre gebyrer for godkjenning av og tilsyn med vannverk ut fra følgende begrunnelser og resonneringer:

1) For å sikre habilitet og tillitt

Statens tilsyn med at kommunale, interkommunale og private vannverk overholder krav i lover og forskrifter bør av habilitetsgrunner prinsipielt finansieres over statsbudsjettet. Dette vil også være den beste løsningen for å sikre at befolkning og virksomheter har tillitt til tilsynets håndtering av vannforsyningssaker.

2) For å unngå unødig byråkrati og økte administrative kostnader til innkreving av gebyrer

For offentlig eide vannverk, som gjennom lov og forskrift er pålagt å drive til selvkost, vil eventuelle gebyrer til et statlig tilsyn uansett måtte tas inn gjennom økte vanngebyrer for innbyggerne og næringslivet. Det samme vil normalt være tilfelle for de fleste små, private andelsvannverk som finansieres i fellesskap av abonnentene. Statlige godkjennings- og kontrollgebyrer overfor vår sektor vil medføre at vannverkseierne vil stå som pengeinnkrevende og pengeoverbringere mellom innbyggerne/næringslivet og staten gjennom et mer komplisert og kostnadskrevende gebyrregime enn om man tar det direkte over skatteseddelen og statsbudsjettet som i dag.

3) For å unngå dobbelt gebyrbyrde for øvrige næringsmiddelprodusenter

Vann er en viktig innsatsfaktor i det meste av annen næringsmiddelproduksjon, både som innsatsvare i matproduksjonen, som prosessvann, til rengjøring etc. Ved å innkreve godkjennings- og kontrollgebyrer fra vannverkene, vil det i praksis innebære at øvrige gebyrpliktige virksomheter betaler "dobbel opp" av gebyrer til Mattilsynet, dels de pålagte gebyrer/avgifter overfor virksomheten, dels i form av økte vanngebyrer. Som departementene har foreslått som hovedtilnærming for bruk av avgifter og gebyrer innen matproduksjon i høringsnotatets kap. 8.1.2.2, skal antall ordninger som legges på innsatsvarer begrenses til et fåtall ut fra målene om forenkling m.v. og at ordningene skal ses i sammenheng med gebyrer/avgifter i senere ledd i kjeden. De foreslåtte godkjennings- og kontrollgebyrene for vann står i motstrid til dette prinsippet når det gjelder vann som innsatsvare i annen næringsmiddelproduksjon.

4) Hvordan avgrense hvilke vannforsyningssystemer som skal pålegges gebyr?

I St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn er det i kap. 1.1.3 sagt at "Tilsynsvirksomhet kan finansieres enten av staten eller av de som er målgruppen for tilsynsvirksomheten. Hvilket prinsipp som bør velges for å fastsette en optimal finansiering av tilsyn vil avhenge av blant annet hvorvidt det er mulig å avgrense aktørene det skal føres tilsyn med samt administrative forhold. Hvis det ikke er mulig å avgrense virkeområdet for den enkelte tilsynsvirksomhet på en hensiktsmessig måte, bør staten forestå finansieringen av de faste kostnadene for tilsynet."

Når det gjelder vannforsyningen vil det være en stor utfordring å avgrense aktørene det i teori og praksis skal føres tilsyn med. Drikkevannsforskriftens virkeområde er bl.a. "... alt drikkevann uavhengig av dets opprinnelse, og uavhengig av om det leveres forbruker gjennom distribusjonsnett, fra tankvogn eller tankskip, i flasker eller annen emballasje. Forskriften omfatter videre ethvert vannforsyningssystem og internt fordelingsnett som skal levere drikkevann, og ethvert forhold som kan medføre forurensning av råvann og drikkevann i vannforsyningssystem eller internt fordelingsnett. ..." I teorien innebærer dette alle huseiere og all næringsvirksomhet i landet i tillegg til vannverkene, og i praksis er det en krevende avveining for tilsynsmyndighetene å bestemme hvilket ambisjonsnivå man skal ha for tilsynsvirksomheten. I henhold til prinsippene med risikobasert tilsynsutøvelse vil det variere fra sted til sted og over tid hva som vil være de reelle prioriterte tilsynsobjektene etter drikkevannsforskriften. I all hovedsak vil tilsynet trolig begrense seg til de godkjenningspliktige vannverkene.

I tillegg finnes det ikke i dag noen totaloversikt over godkjenningspliktige vannforsyningssystemer. Gjennom Vannverksregisteret og de lokale tilsynsmyndighetenes oversikter har man rimelig god kjennskap til vannverk som er godkjenningspliktige fordi de forsyner minst 20 husstander/hytter eller minst 50 personer. I 2001 omfattet dette i alt 1773 vannverk iht. tall fra Nasjonalt folkehelseinstitutt. Separate vannforsyningssystemer for næringsmiddelvirksomheter, helseinstitusjoner, skoler og barnehager er godkjenningspliktige uansett størrelse, og det finnes ingen offisiell oversikt over hvor mange virksomheter dette utgjør. En kartlegging av all godkjenningspliktig vannforsyning i Oppland i regi av Oppland fylkeskommune viste at det var ca. 600 godkjenningspliktige vannverk i fylket, og at ca. 500 (83 %) av disse forsynte reiselivsbedrifter, næringsmiddelvirksomheter og institusjoner. Hvis dette er representativt for øvrige fylker, kan vi anslå at det er i størrelsesorden 10.000 godkjenningspliktige vannverk i landet.

5) Høringsnotatet gir ikke nødvendig bakgrunnsinformasjon

Høringsnotatet presenterer en foreløpig skisse til revidert finansieringsmodell, og det er ikke gitt noen drøftinger eller estimater av hva nye gebyrordninger på vannområdet vil medføre av utgifter for vannverkene (og innbyggerne) og av ditto inntekter for Mattilsynet. Vi finner det uheldig at man foreslår nye gebyrtyper uten at dette er drøftet nærmere i høringsnotatet. Vi tillater oss derfor å drøfte dette noe i vårt hørings svar, slik at det blir noe tydeligere hva forslaget kan dreie seg om når det gjelder aktuelle gebyrbeløp og gebyrmodeller.

I høringsnotatet er det foreslått et kontrollgebyr "per liter" for tilsyn med vann, uten at dette er noe videre utdypet. Det er for eksempel ikke sagt at dette skal avgrenses til visse typer/størrelser av vannforsyningssystemer, så vi regner med at forslaget innebærer å innføre gebyr for alle typer vannforsyningssystemer etter drikkevannsforskriften. Det er da viktig å være bevisst på at arbeidsinnsatsen fra Mattilsynets side ikke vil være proporsjonal med vannforsyningens størrelse. I følge Nasjonalt folkehelseinstitutt viste tall fra Vannverksregisteret (2001) at 270 av de vannverkene som brukte overflatevann som kilde, ikke hadde tilfredsstillende vannbehandling. De forsynte samlet bare 2 % av befolkningen, noe som viser at det i hovedsak er svært små vannverk. Små, private andelsvannverk og mindre virksomheter med egen vannforsyning vil normalt ha beskjeden vannfaglig kompetanse i egen virksomhet og vil være avhengige av å støtte seg til tilsynets faglige kompetanse i større grad enn øvrige vannverk. Sånn sett kan en del små vannforsyninger betinge mer ressursinnsats av Mattilsynet enn mellomstore og store vannverk, og en lineær gebyrfastsettelse per liter vann er således en svært uegnet måte.

Samtidig vil det ikke være hensiktsmessig med en direkte kobling mellom fakturaen og det antall timer Mattilsynet konkret har brukt i forbindelse med et tilsynsbesøk, ut fra behovet for en forutsigbar gebyrmodell med hensyn til vannverkene egen budsjettering og gebyrinnkreving fra abonnentene. Vi ser for oss at drøftingene om et eventuelt kontrollgebyr for tilsyn med vannverk bør være i forhold til et fast, årlig kontrollgebyr der de store vannverkene betaler noe mer enn de små, men der det langt i fra er noen lineær sammenheng mellom antall liter produsert og gebyrstørrelse. En premiering av vannverk som har en velfungerende internkontroll, som departementene drøfter i høringsnotatets kap. 8.1.1, er dessuten en interessant tanke, men som selvsagt må avveies i forhold til lavest mulige administrative kostnader for en finansieringsmodell.

Siden det i høringsnotatet ikke er kvantifisert hva man ser for seg av gebyrinntekter på vannområdet, vil vi sette opp et lite regnestykke for hva Mattilsynets arbeid med vann kan beløpe seg til på årsbasis. Det er selvsagt nødvendig å gjøre dette ut fra en rekke forutsetninger, som kan vise seg å avvike fra de prioriteringer og rutiner Mattilsynet reelt sett vil ha.

* Mattilsynets arbeid med godkjenning av vannverk:

Heløe-utvalget foreslår at man bør vurdere å innføre registreringsplikt i stedet for godkjenningskrav for de aller minste vannforsyningssystemene. Det er derfor vanskelig å forutse hvor mange vannverk som vil være godkjenningspliktige i fremtiden av de anslagsvis 10.000 godkjenningspliktige som finnes i dag (jf. estimatet ovenfor), men la oss forutsette at kun 5000 av disse vil være godkjenningspliktige i fremtiden. Forutsatt at det gjennomsnittlig brukes ett ukeverk per godkjenningssøknad (40 timer a kr 500) og at hvert vannverk i gjennomsnitt har en godkjenningssøknad inne til behandling hvert 10 år (som følge av

endringer i regelverket, endringer i vannforsyningssystemet e.a. grunner), blir de årlige arbeidskostnader for Mattilsynet totalt 10 mill. kr.

* Mattilsynets tilsyn med vann:

Fremfor å gjette på en funksjonell priskurve for tilsyn "per liter" vann, forutsetter vi her i dette regnestykket at det gjennomsnittlig brukes 2 dagsverk på tilsyn med ett vannverk (varsling, tilsynsbesøk, rapportering, oppfølging; totalt 15 timer a kr 500), at hvert vannverk i gjennomsnitt har besøk av Mattilsynet hvert 3. år og at tilsyn bare blir utført med de 5000 vannverkene som er forutsatt å skulle være godkjeningspliktige i fremtiden. I så tilfelle blir Mattilsynets årlige arbeidskostnader med tilsyn med vannforsyningen totalt 12,5 mill. kr.

NB! Det er i dette estimatet for enkelhets skyld ikke tatt høyde for Mattilsynets ressursinnsats på vann på sentralt og regionalt nivå, som vi i henhold til tidligere høringssvar har forutsatt må være langt mer omfattende enn SNTs innsats på vann i dag. Vi har heller ikke gått inn på vurderinger av hva Mattilsynets omfang av stikkprøvekontroll av vannkvalitet vil være. Vi har dessuten ikke drøftet hva omfanget av Mattilsynets tilsynsarbeid vil være i forhold til kommunehelsetjenestens tilsynsarbeid etter drikkevannsforskriften, jf. vårt høringssvar til forslag til ny matlov der vi etterlyser en entydig grensedragnin mellom de to tilsynenes ansvarsområde etter drikkevannsforskriften og hjemmelslovene.

6) Estimerte "vanngbyrer" tilsier at arbeidet mest rasjonelt bør dekkes over statsbudsjettet
I høringsnotatet kap. 4.1 er det anslått at den samlede ressursbruken knyttet til Mattilsynets oppgaver vil beløpe seg til i størrelsesorden 1000 mill. kr. Samtidig har man i kap. 8.2.1 anslått at samlede inntekter fra foreslåtte kontrollgebyrer for innsatsvarer, drikkevann, sjømat, kjøttkontroll og grensekontroll vil være i størrelsesorden 200-225 mill. kr. I dette bildet vil ikke våre estimerte 22,5 mill. kr på vannområdet være noen spesielt stor post i Mattilsynets budsjett, og det vil derfor trolig være mer rasjonelt å dekke dette over statsbudsjettet fremfor å innføre nye, ressurskrevende gebyrsystemer i regi av Mattilsynet, når beløpet uansett til syvende og sist må betales av landets innbyggere, jf. punkt 2 ovenfor.

7) En rettferdig gebyrmodell vil gi uheldige distriktpolitiske utslag

Små kommuner med lange avstander og store kostnader knyttet til vannforsyningsinfrastrukturen, vil ofte ha høye vanngbyrer. Samtidig vil eventuelle statlige godkjenings- og kontrollgebyrer føre til høyere gebyrkostnad per innbygger i slike kommuner sett i forhold til mellomstore og store kommuner, ut fra argumentasjonen i punkt 5 over om at en del små vannforsyninger vil betinge mye ressursinnsats av Mattilsynet og gebyrkurven langt fra bør være lineær i forhold til vannproduksjon. Dette vil etter vårt skjønn være en politisk uønsket konsekvens av foreslått finansieringsmodell, som man vil kunne unngå ved å finansiere dette arbeidet direkte over statsbudsjettet.

8) Uheldig med forskjellige tilsynsmyndigheter – forskjellig praksis. Vannforsyning er mer enn et næringsmiddel!

Innføring av gebyrfinansiering av Mattilsynets arbeid med godkjenning av og tilsyn med vannverk vil medføre at den ene tilsynsmyndigheten etter drikkevannsforskriften (Mattilsynet) tar betalt for sitt tilsynsarbeid, mens den andre (kommunal helsemyndighet) ikke gjør det. I tillegg er det tilsynsmyndigheter etter annet regelverk, eksempelvis arbeidstilsynet (arbeidsmiljø), brannmyndighetene (brannvann) og fylkesmennene (evt. forurensende utslipp av spylevann eller lignende), som heller ikke tar betalt for sitt tilsynsarbeid overfor

vannverkene. Vannforsyning er jo ikke kun et næringsmiddel, men en mye mer omfattende vare/tjeneste som benyttes til utallige formål i samfunnet, herunder også rengjøring, toalettspyling, vanning, kjølesystemer, brannslukking etc.

Kommentarer til forslaget om å avvikle kontrollavgifter for dyrkingsmedier, avløpsslam og organiske jordforbedringsmidler

Departementene foreslår å begrense antall gebyr-/avgiftsordninger for innsatsvarer i matproduksjonen til et fåtall, ut fra målsetninger om forenklinger og lave administrative kostnader sett i forhold til inntektene som genereres. Slam fra avløpsrensaneanlegg (avløpsslam) er i dag ikke underlagt noen avgiftsordning gjennom gjeldende forskrift om avløpsslam, men det er foreslått en kontrollavgift for bl.a. slamprodukter i forslag til forskrift om gjødselvarer m.v. av organisk opphav.

Vi vil støtte departementets forslag om å avvikle eksisterende og foreslåtte kontrollavgifter for innsatsvarer som dyrkingsmedier, avløpsslam og organiske jordforbedringsmidler. Dette begrunnes i korthet ved en del av de samme argumenter som vi har anført mot en gebyrordning for vannverkene:

1) For å sikre habilitet og tillitt

Statens tilsyn med at kommunale, interkommunale og private slamprodusenter overholder krav i lover og forskrifter bør av habilitetsgrunner prinsipielt finansieres over statsbudsjettet. Dette vil også være den beste løsningen for å sikre at befolkning og virksomheter har tillitt til myndighetenes tilsyn med slam.

2) For å unngå unødig byråkrati og økte administrative kostnader til innkreving av gebyrer

For offentlig eide avløpsrensaneanlegg, som gjennom lov og forskrift er pålagt å drive til selvkost, vil eventuelle avgifter til statens tilsyn med slam uansett måtte tas inn gjennom økte avløpsgebyrer for innbyggerne. En statlig kontrollavgift for slamprodukter vil medføre at eiere av avløpsrensaneanlegg/slambehandlingsanlegg vil stå som pengeinnkrevere og pengeoverbringere mellom innbyggerne og staten gjennom et mer komplisert og kostnadskrevende avgiftsregime enn om man tar det direkte over skatteseddelen og statsbudsjettet som i dag.

3) Uheldig med forskjellige tilsynsmyndigheter – forskjellig praksis

Avgiftsfinansiering av Mattilsynets arbeid med tilsyn med slam vil medføre at én av tilsynsmyndighetene i foreslått samordnet gjødselvereforskrift (Landbrukstilsynet, snart Mattilsynet) tar betalt for sitt tilsynsarbeid, mens de andre (fylkesmannen: godkjenning av mellomlagring eller deponering av avløpsslam, kommunen: bruk av produkter med avløpsslam) ikke gjør det. I tillegg er det tilsynsmyndigheter etter annet regelverk, eksempelvis arbeidstilsynet (arbeidsmiljø), som heller ikke tar betalt for sitt tilsynsarbeid overfor slamprodusentene.

Oppsummering og avsluttende kommentar


Som en oppsummering gir vi vår tilslutning til departementenes forslag om å avvikle eksisterende og planlagte avgifter på innsatsvarer som slam og organiske jordforbedringsmidler. Vi er imidlertid uenige i forslaget om å innføre helt nye gebyrordninger for Mattilsynets arbeid med vann. Hovedargumentene mot forslaget er at det vil bli en dyrere og mer byråkratisk løsning enn å dekke det over statsbudsjettet, at

vannverkene driver til selvkost og uansett vil måtte kreve inn slike gebyrer fra landets innbyggere og næringsliv, at det vil være vanskelig å avgrense hvilken gruppe som skal pålegges et kontrollgebyr for tilsyn med vann og at det er en prinsipielt uheldig modell i forhold til tilsynets habilitet og tillitt.

Vi ønsker departementene lykke til i det videre arbeidet med finansieringsmodellen. Vi står selvsagt til disposisjon for nærmere drøftinger og utdypninger i forhold til våre innspill, dersom det skulle være et ønske om det. Vi kan også være behjelpelige med å sette sammen en arbeidsgruppe med representanter for vannverkseiere dersom departementene ønsker å diskutere godkjenningssomfang, tilsynsomfang, tilsynsmetodikk og finansieringsmåte for Mattilsynets arbeid med vann på en bredere plattform.

Med hilsen
NORVAR

Arne Johansen
Styrets leder
(sign.)


Svein Erik Moen
Direktør

Saksbehandler: Toril Hofshagen, tlf. 62 55 30 26

Kopi til: KS Interesse og KS Bedrift

**) NORVAR (Norsk vann- og avløpsverkforening) er en medlemsorganisasjon for eiere av vann- og avløpsverk i Norge. Hovedvekten av medlemmene er kommuner og interkommunale vann- og avløpselskaper, og i dag er over 340 kommuner medlemmer i NORVAR (dekker over 90% av befolkningen). NORVAR 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 har en samarbeidsavtale med Kommunenes Sentralforbund.*