



Landbruksdepartementet
Avdeling for matproduksjon og helse
Postboks 8007 Dep

0030 OSLO

Landbruksdepartementet	
Saksnr.: 03,2197	Doknr.: 42
Mottatt: 25 AUG 2003 MP/SPH	
Saksbeh.: KNY	Ark.: 60
Kont:	Avskr.:

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 2003/01639-2
Arkivkode: V00&00
Saksbehandler: Steinar Storelv
Deres referanse:
Dato: 21.08.2003

Høringssvar til forslag om avgift- og gebyrfinansiering av matforvaltningen

KS har i denne sak vektlagt sider som berører vannverkernes produksjon av vann. Etter vår oppfatning er forslaget for lite nyansert, og skiller ikke mellom den produksjon som går til drikkevann og annet forbruk. Forslaget virker også komplisert å gjennomføre, og vi kan ikke se at dette forslaget kan gjennomføres på en enkel og kostnadseffektiv måte.

KS samarbeider nært med NORVAR på dette området, og slutter seg til deres vedlagte uttalelse som er sendt departementet 20. august 2003.

Dette er en sak av prinsipiell interesse for kommunene som ansvarlige for den alt vesentlige delen av vannforsyningen og KS ber derfor om et snarlig møte med departementet.

Med hilsen

Jan F. Andersen-Gott
Jan F. Andersen-Gott

Steinar Storelv/s/

Kopi: KRD og NORVAR

Vedlegg

BREV ADRESSERES TIL FORBUNDET

KONTORADRESSE
Haakon VII gt. 9
0161 OSLO

POSTADRESSE
Postboks 1378 Vik
0114 OSLO

TELEFON
24 13 26 00

TELEFAKS
22 83 22 22
22 83 17 86
22 83 62 92
- KS Arbeidsgiver

E-POST/INTERNETT
ks@ks.no
www.ks.no

BANKGIRO
8200.01.65189

NORVAR

Norsk VA-verkforening

Landbruksdepartementet
Avdeling for matproduksjon og helse
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 222/03/TH/SL/504.9
Hamar, 20. august 2003

Høringssvar til forslag om avgift- og gebyrfinansiering av matforvaltningen

NORVAR går imot forslaget om å innføre et generelt gebyr for Mattilsynets tilsyn og kontroll med vannverk/vannforsyningssystemer, da det vil bli en dyrere og mer komplisert 2-trinns gebyrordning for landets innbyggere og næringsliv enn dagens ordning. Det vil dessuten være en stor utfordring å avgrense hva som skal være gebyrpliktige tilsynsobjekter. Vi minner også om at kun en liten andel av vannverkenes produksjon benyttes som drikkevann.

Vi vil videre fraråde at man innfører en egen avgift for Mattilsynets tilsyn og kontroll med bruk av drikkevann i næringsmiddelproduksjon. En slik avgift vil etter vårt syn stride mot de prinsipper som departementene har lagt til grunn for utformingen av det nye avgift- og gebyrsystemet. Drikkevannet er bare én av mange innsatsvarer i næringsmiddelproduksjon, og vi finner det unødig byråkratisk og kostnadskrevende for næringsmiddelprodusentene at man skal innføre et helt nytt avgiftsregime for akkurat denne innsatsvaren, når man samtidig fjerner avgiften for andre innsatsvarer. Ordlyden i forskriftsforslaget på dette punktet er dessuten lite presis og kan gi grunnlag for ulike tolkninger.

Forslaget om å innføre gebyrer for Mattilsynets arbeid med godkjenning av vannverk virker fornuftig ut fra prinsippet om likebehandling, og ordningen med gebyrklasser virker å være en funksjonell modell. Vi tillater oss imidlertid å kommentere at det vil være mer kostnadseffektivt for både staten og landets innbyggere om denne marginalkostnaden finansieres over skatteseddelen, og at et godkjenningsgebyr for vannverk vil falle uheldig ut for distriktene.

Vi etterlyser fortsatt nærmere begrunnelser for hvorfor departementene ønsker å innføre disse helt nye avgift- og gebyrordningene for vann. Målet med reformen er bl.a. å oppnå forenklinger og lavere administrative kostnader. Vi mener at forslagene vil gi en dyrere og mer komplisert ordning for Mattilsynet, for landets innbyggere og for næringsmiddelindustrien.

NORVAR - NORSK VANN- OG AVLØPSVERKFORENING

ADRESSE:
VANGSVN. 143, 2317 HAMAR

TELEFON:
62 55 30 30

TELEFAX:
62 55 30 31

BANKGIRO:
7162.05.19876

ORGANISASJONSNR.:
NO 852 154 462 MVA

Vi viser til høringsbrev datert 10.07.03 vedlagt tre forskriftsforslag for avgift- og gebyrfinansiering av matforvaltningen. NORVAR¹⁾ vil med dette gi kommentarer til forslagene om nye avgift- og gebyrordninger som vedrører vannverksbransjen og våre kunder (abonnenter og næringsliv).

Innledningsvis vil vi understreke at vi støtter departementenes målsetning om å etablere et finansieringsregime som er enklere og mer kostnadseffektiv enn dagens ordninger. Den foreslåtte oppryddingen og reduksjonen i antall avgift- og gebyrordninger på matområdet, ryddig begrepsbruk m.v. er et stort skritt i riktig retning.

Med det som utgangspunkt vil vi uttrykke forbauselse over at man opprettholder forslaget om innføring av flere nye avgift- og gebyrtyper for vann, uten at dette er nærmere begrunnet eller drøftet i høringsbrevet. Vi viser i den anledning til de mange innvendinger mot vanngebyrer som vi fremmet i vårt brev av 25.04.03 som svar på departementenes forslag til forenklet modell for finansiering av matforvaltningen. At vann- og avløpsbransjen v/NORVAR hadde motforestillinger til innføring av nye gebyrer for vann ble eksplisitt nevnt i revidert nasjonalbudsjett (side 174-175). At man nå fremmer forskriftsforslag som innebærer helt nye gebyrer og avgifter for vann, uten å drøfte våre innvendinger og de mange særskilte aspektene som vedrører vannforsyning nærmere i høringsbrevet, finner vi beklagelig.

Det er heller ikke gitt noen estimater fra departementenes side om hva foreslåtte nye gebyrer og avgifter på vannområdet vil medføre av kostnader for vannverkene, innbyggerne og næringsmiddelindustrien. I vårt brev av 25.04.03 etterlyste vi et slikt grunnlag, og vi tillot oss å drøfte og analysere dette noe nærmere som et innspill til departementenes videre arbeid med saken. Basert på en rekke forutsetninger resulterte våre drøftinger den gang i et grovt estimat på 10 mill. kr i årlige utgifter for Mattilsynets arbeid med godkjenning av vannverk og 12,5 mill. kr i årlige utgifter for Mattilsynets arbeid med tilsyn og kontroll av vannverkene. Vi gjentar disse tallene nå innledningsvis, da det har relevans for våre kommentarer nedenfor.

Kommentarer til forslaget om innføring av nye gebyrer for tilsyn og kontroll med drikkevann

I høringsbrevet, punkt 2, er det foreslått å innføre et helt nytt gebyr for Mattilsynets arbeid med tilsyn og kontroll av drikkevann. Hjemmel for denne gebyrinnkrevingen er forutsatt innført i forbindelse med revisjon av drikkevannsforskriften høsten 2003.

Vi sier oss prinsipielt uenige i å innføre gebyr for tilsyn og kontroll med vannverk ut fra følgende begrunnelser:

Gebyret vil medføre unødige byråkrati og økte kostnader for innbyggere og næringsliv

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 private andelsvannverk som finansieres i fellesskap av abonnentene. Statlige tilsyns- og kontrollgebyrer overfor vår sektor vil medføre at vannverkseierne vil stå som pengeinnkrevende og pengeoverbringere mellom innbyggerne/næringslivet og staten gjennom et 2-trinns gebyrregime, som vil være mer komplisert, byråkratisk og kostnadskrevende enn om man tar det direkte over skatteseddelen og statsbudsjettet som i dag.

I revidert nasjonalbudsjett er det anslått at den samlede ressursbruken knyttet til Mattilsynets oppgaver vil beløpe seg til i størrelsesorden 1000 mill. kr årlig. I dette bildet vil ikke våre estimerte 12,5 mill. kr i utgifter for tilsyn med vannforsyningssystemer være noen spesielt stor post i Mattilsynets budsjett. 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 må betales av landets innbyggere og næringsliv. Kostnadene forbundet med selve faktureringen av disse nye gebyrene vil etter våre beregninger utgjøre en relativt stor andel av de reelle tilsynskostnadene Mattilsynet vil ha med vannforsyningen, og det vil i tillegg være flere andre kostnadskrevende elementer i forbindelse med planlegging og administrering av et slikt gebyrsystem.

Det vil være vanskelig å avgrense hvilke tilsynsobjekter 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 og kontroll 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 tilsyns- og kontrollvirksomheten. Nettopp fordi gruppen med tilsynsobjekter er så altomfattende, og fordi det i henhold til prinsippene med risikobasert tilsynsutøvelse vil variere fra sted til sted og over tid hva som vil være de reelle prioriterte tilsynsobjekter for Mattilsynet, vil det etter vårt skjønn være en nærmest umulig oppgave å fastsette en rettferdig avgrensning av hvem som skal pålegges et tilsyns- og kontrollgebyr.

Vannforsyning er mer enn et næringsmiddel

Vannforsyning er en omfattende tjeneste som ikke bare handler om å levere drikkevann til befolkning og næringsmiddelindustri. Det samme vannet benyttes til utallige formål i samfunnet, herunder rengjøring, toalettspyling, vanning, kjølesystemer, brannslukking etc. Ifht. Folkehelseinstituttets statistikker går om lag 37 % av produsert vannmengde ved vannverkene til husholdningsforbruk og 10 % til bruk i næringsmiddelindustri. Av de 37 % som husholdningene forbruker, er det kun en liten andel som benyttes som drikkevann, da den alt overveiende del av forbruket går til dusj/bad, toalett, klesvask, husvask, hagevanning etc.

Innføring av gebyrfinansiering av Mattilsynets arbeid med tilsyn og kontroll med vannverk vil dessuten medføre forskjellbehandling, ved 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.

Kommentarer til forslaget om å innføre avgift for Mattilsynets tilsyn og kontroll med næringsmiddelvirksomhetenes bruk av drikkevann i næringsmiddelproduksjon

I henhold til forslaget til forskrift om matproduksjonsavgift skal virksomheter, grossister, produsenter, produsentsammenslutninger og lignende betale en helt ny avgift til Mattilsynet som skal dekke arbeidskostnadene med tilsyn og kontroll av bruk av drikkevann i næringsmiddelproduksjon, jf. kommentar i høringsbrevet. I forskriftsforslaget § 5 står det at avgiften utgjør en viss prosentandel (foreløpig ikke fastsatt) av avgiftsgrunnlaget for drikkevann, og det står videre at for vann utgjør avgiftsgrunnlaget fakturaverdi av det ferdige produktet, eksklusive merverdiavgift.

Innledningsvis må vi si oss usikre på hva som egentlig menes med formuleringene om vann i § 5 i forskriftsforslaget.

- Det mest logiske, ut fra bare å lese § 5, ville være å anta at man mener emballert vann, altså vann som tappes på emballasje for salg. Men ut fra kommentaren i høringsbrevet virker bestemmelsen å skulle innebære en helt ny avgiftstype for tilsyn og kontroll med vann som brukes i annen næringsmiddelvirksomhet. I så tilfelle stiller vi spørsmål ved om det nå er hensikten at alle virksomheter, grossister, produsent-sammenslutninger og lignende, som selger produkter (næringsmidler) der drikkevann er benyttet i produksjon av råvare, halvfabrikata eller ferdigvare, skal betale en egen avgift for dette til Mattilsynet?
- Hvis det er tilfellet, er vi usikre på hva som menes når det står at avgiften skal utgjøre en viss prosentandel av fakturaverdien av det ferdige produktet. Menes det med "produktet" selve næringsmiddelproduktet, eller mener man å ta utgangspunkt i fakturaverdien av det vannet som næringsmiddelprodusenten har benyttet i sin virksomhet (dvs. vanngebyret som betales til kommunen/vannverkseier)?

Telefonhenvendelser til repr. for Landbruksdepartementet kunne ikke gi oss noen avklaring på dette. Vi må derfor i det etterfølgende basere våre kommentarer på antagelser om hva som er ment, og vi beklager dersom vi kommenterer ut fra feil forutsetninger.

Vi vil fraråde departementene å innføre en ny, egen avgift for tilsyn og kontroll med næringsmiddelvirksomhetenes bruk av drikkevann i sin produksjon. Å innføre en slik ny avgift vil etter vårt skjønn stride mot de prinsipper departementene selv har lagt til grunn for utformingen av det nye avgift- og gebyrsystemet: At 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. Den foreslåtte nye avgiften for næringsmiddelvirksomhetenes bruk av drikkevann er i strid med disse prinsippene og innebærer dessuten en forskjellsbehandling av drikkevann i forhold til øvrige innsatsvarer til næringsmiddelproduksjon. Ut fra våre antagelser om hva som er ment med formuleringene i § 5, vil det innebære at eksempelvis en grønnsaksprodusent må betale en egen avgift til Mattilsynet for bruk av vann til vanning og rengjøring av grønnsakene, mens Mattilsynets

tilsyn med gjødselvarer, plantevernmidler etc. som benyttes i produksjonen, vil være inkludert i "grønnsaksavgiften".

Av en næringsmiddelbedrifts totale vannforbruk vil det normalt være en mindre andel som benyttes i selve næringsmiddelproduksjonen, da øvrige mengder brukes som prosessvann, til vasking, kjøleanlegg, sanitære forhold, spinkleranlegg etc. Det vil dessuten være store variasjoner mellom virksomhetene med hensyn til hvor stor prosentandel av vannet som går til selve næringsmiddelproduksjonen i forhold til andre formål i virksomheten. Hvis man med "fakturaverdi av det ferdige produktet" (jf. vår drøfting over) mener vanngebyret til kommunen, vil det være et spørsmål om man må innføre kompliserte vannmålesystemer for registrering av de ulike vannstrømmer i virksomheten for å få en rettferdig avgift sett i forhold til reelt forbruk av vann i selve næringsmiddelproduksjonen. Det vil i så fall være et fordyrende tiltak som ikke på noen måte vil stå i forhold til kostnaden med å utføre tilsyn og kontroll med vann som én innsatsvare i produksjonen. Hvis man med "produktet" detimot mener selve næringsmiddelproduktet, virker det desto mer kunstig å operere med egen avgift for drikkevann, da prosentsatsen jo skal være den samme for alle virksomheter m.v. (jf. § 5, 4. ledd, punkt e). I så tilfelle vil det være atskillig mer kostnadseffektivt for både Mattilsynet og avgiftspliktig virksomhet at "vannavgiften" er inkorporert i den "ordinære matproduksjonsavgiften" for det enkelte produkt.

Vi stiller oss på denne bakgrunn uforstående til hva som er argumentasjonen bak å innføre en helt ny avgiftstype for vann til næringsmiddelproduksjon, som både vil være komplisert og kostnadskrevende å administrere, samt stride mot de prinsipper departementene selv har lagt til grunn for sitt arbeid med forenklet finansieringsmodell. Vi vil anbefale at Mattilsynets arbeid med tilsyn og kontroll av næringsmiddelprodusentenes bruk av vann, blir inkludert i de "ordinære" matproduksjonsavgiftene for hhv. melk, kjøtt etc. på lik linje med andre innsatsvarer i matproduksjonen. Dersom man opprettholder kravet om en egen "vannavgift" i den endelige forskriften, er det behov for en nærmere konkretisering av hvem den skal gjelde og hvordan den skal beregnes i selve forskriftsteksten, da nåværende ordlyd kan gi grunnlag for ulike tolkninger.

Kommentarer til forskrift om gebyr for særskilte ytelser

I forslaget til forskrift om gebyr for særskilte ytelser gis det hjemmel for å fastsette gebyrer til dekning av kostnader som Mattilsynet har i forbindelse med særskilte ytelser, herunder behandling av søknader om godkjenning. Dette forslaget vil medføre at vannverkseierne plikter å betale gebyr for Mattilsynets arbeid med søknader om godkjenning av vannforsyningssystemer etter drikkevannsforskriften.

Ut fra prinsippet om likebehandling av godkjenningspliktige virksomheter kan det virke fornuftig at vannverkene skal betale gebyr for Mattilsynets arbeid med godkjenningssøknader. Vi tror at departementenes forslag om gebyrklasser i § 4 kan være en funksjonell modell.

Vi kan likevel ikke unnlate å påpeke følgende to forhold, som innspill til departementenes videre arbeid med forskriften:

Etter våre beregninger i brev av 25.04.03, vil kostnadene med Mattilsynets behandling av godkjenningssøknader fra vannverk beløpe seg til om lag 10 mill. kr årlig. Vi tror fortsatt det vil være mer kostnadseffektivt for både staten og landets innbyggere om denne kostnaden

NORVAR

Norsk VA-verkforening

6

finansieres over skatteseddelen som i dag, da administrasjon av fakturering m.v. trolig vil fordyre arbeidet med godkjenningssøknadene med opptil flere prosent.

Vi frykter dessuten at et slikt gebyr vil gi uheldige utslag for distriktene. Innbyggere og næringsliv i små distriktskommuner med lange avstander og store kostnader knyttet til vannforsyningsinfrastrukturen, har i utgangspunktet atskillig høyere årlige vanngebyrer i forhold til mellomstore og store byer. Et statlig godkjenningsgebyr vil bidra til å øke denne forskjellen ytterligere. Det vil som regel være like mye arbeid forbundet med en søknad fra et lite vannverk som fra et stort, og vi estimerte i vårt brev av 25.04.03 i størrelsesorden 20.000 kr for Mattilsynets arbeid med godkjenningssøknaden fra ett vannverk. For et lite vannverk med 20 husstander tilknyttet, vil abonnentene måtte betale 1000 kr hver ekstra for godkjenningen, mens det for et vannverk med 50.000 husstander kun vil innebære en marginalkostnad på 40 øre per abonnent.

Avsluttende kommentar

Vi håper departementene vil ta opp til grundig vurdering de argumenter vi her fremmer mot forslagene til nye avgifter og gebyrer for vann, selv om tempoplanen for det videre arbeidet er svært stram. Vi står selvsagt til disposisjon for nærmere drøftinger og utdypninger i forhold til våre innspill, dersom det skulle være et ønske om det.

Med hilsen
NORVAR

Arne Johansen
Styrets leder
(sign.)



Einar Melheim
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 avløpsselskaper, 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.*