

Landbruksdepartementet  
Avdeling for matpolitikk  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

2003 2197 97  
MP/SPH/SA  
600 600

Vår ref.: 371/03/TH/SL/504.9  
Hamar, 22. desember 2003

## Høringsuttalelse til forslag om finansiering av matforvaltningen

Vi viser til høringsbrev datert 01.12.03 om finansiering av matforvaltningen. NORVAR<sup>\*)</sup> vil med dette gi kommentarer til de deler av forskriftsforslagene som har betydning for vannverksbransjen og våre kunder (abonnenter og næringsliv). Hovedpunktene i dette brevet ble også redegjort for på høringsmøtet i Folkets Hus den 17.12.03.

### Kommentarer til forskrift om avgifter og gebyr for å finansiere matforvaltningen

#### Vedr. kap. II Matproduksjonsavgiften

Vi må få berømme departementet for at man har gått bort fra det opprinnelige forslaget om å innføre en egen avgift for Mattilsynets tilsyn og kontroll med bruk av drikkevann i næringsmiddelproduksjon. Dette er i overensstemmelse med NORVARs anbefalinger i høringsuttalelse datert 20.08.03 og innlegg under høring av Ot.prp. 100 (2002-2003) i Næringskomiteen 07.10.03.

#### Vedr. kap. IV Gebyr for særskilte ytelser

Forslaget om å innføre gebyrer for særskilte ytelser, herunder for Mattilsynets arbeid med godkjenning av vannverk, er opprettholdt. Ut fra prinsippet om likebehandling av godkjenningssøknader 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 fortsatt påpeke at det vil være mer kostnadseffektivt for både staten og landets innbyggere om denne kostnaden finansieres over skatteseddelen som i dag, da administrasjon av fakturering m.v. vil fordyre arbeidet med godkjenningssøknadene.

## Vedrørende forslaget om å innføre et helt nytt tilsynsgebyr på vann

Resten av vår høringsuttalelse vil være viet det foreslåtte nye tilsynsgebyret for Mattilsynets arbeid med tilsyn og kontroll med drikkevann. Vi registrerer at man opprettholder forslaget om å innføre et helt nytt gebyr av denne typen, uten å drøfte de mange innvendinger NORVAR har fremmet mot dette forslaget i tidligere høringsrunder. Dette er det eneste nye gebyret som foreslås i en finansieringsmodell der man har halvert antall ordninger ut fra målet om forenkling, og vi hadde forventet at man fra myndighetenes side hadde tatt seg bryet med en åpen drøfting av de mange saklige innvendinger som er reist mot denne ene nye gebyrtypen. Det konkrete forslaget til ny § 17 i drikkevannsforskriften, som hjemmel for innkreving av dette gebyret, har dessuten mange svakheter som bl.a. vil føre til høyst urettferdige utslag overfor mange av tilsynsobjektene. Vi vil her gjenta våre prinsipielle innvendinger og deretter konkret gå inn på de viktigste svakhetene ved forslaget til § 17.

### Prinsipielle innvendinger

Vi vil opprettholde vår protest mot forslaget om å innføre et generelt gebyr for Mattilsynets tilsyn og kontroll med vannverk/vannforsyningssystemer, ut fra nedenstående 3 hovedinnvendinger, som alle har som fellesnevner at:

*”vannforsyning er ikke helt som andre næringsmidler”*

#### 1) Det vil bli en dyrere og mer byråkratisk gebyrordning for Mattilsynet, landets innbyggere og næringslivet enn dagens ordning

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 gebyrregime, som vil være mer byråkratisk og kostnadskrevende enn om man tar det direkte over skatteseddelen og statsbudsjettet som i dag. Kostnadene forbundet med selve faktureringen av dette nye gebyret 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. Vi er dessuten bekymret for at den ressursbruk som det sentrale Mattilsynet vil måtte bruke på et slikt faktureringssystem, vil gå på bekostning av de faglige utfordringer i et i utgangspunktet slankt sentralledd.

Det vil også kreve økt ressursbruk hos kommunene/vannverkene for å finne ut av hvordan det statlige tilsynsgebyret skal fordeles på ulike typer abonnenter på en mest mulig rettferdig måte, da det bl.a. finnes et stort mangfold av kommunale gebyrregulativer i dag med forskjellige modeller for gebyrfastsettelse (todelt modell, stipulert forbruk, målt forbruk m.v.).

#### 2) 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 praksis er det en krevende avveining for tilsynsmyndighetene å bestemme hvilket ambisjonsnivå man skal ha for tilsyns- og kontrollvirksomheten. Nettopp fordi gruppen med tilsynsobjekter innen vannforsyningssektoren 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 årlig tilsyns- og kontrollgebyr. Selv ikke når det gjelder gruppen ”godkjenningspliktige vannverk” har man i dag noen totaloversikt over hvilke dette er, og det er i IMO-prosjekt 14 om ny drikkevannsforvaltning anslått at gruppen er på ”flere enn 5000 godkjenningspliktige vannforsyningssystem”. Til sammenlikning inneholder Folkehelseinstituttets Vannverksregister kun en oversikt over de 1700 vannverkene som er godkjenningspliktige på grunn av sin størrelse.

### 3) Vannforsyning er mer enn et næringsmiddel, og et slikt gebyr medfører forskjellig praksis fra tilsynsmyndighetenes side

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. Iht. 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 forslag til ny § 17 i drikkevannsforskriften**

Vi vil nå gå over til å kommentere forslag til gebyrmodell som foreslått som ny § 17 i drikkevannsforskriften. Gebyrmodellen har etter vår mening en rekke svakheter, som vi her vil gjøre rede for:

1) Gebyrmodellen vil for svært mange vannverk overhodet ikke være i samsvar med Mattilsynets ressursbruk

Forslaget til gebyrmodell for godkjenningsspliktige vannforsyningssystemer er basert på at Mattilsynets ressursinnsats er proporsjonal med produsert vannmengde. En slik modell vil gi høyst urettferdige utslag, og påføre store og mellomstore vannverk kostnader som ikke på noen måte står i forhold til Mattilsynets ressursbruk i tilsynsarbeidet overfor vannverket. Store og mellomstore vannverk har i all hovedsak oppegående systemer for egenkontroll, og det vil kreve en begrenset innsats av Mattilsynet når de kommer på systemrevisjon. Vi siterer fra et notat fra vann- og avløpsetaten i Oslo kommune (VAV) datert 15.12.03, som innspill til NORVARs høringsuttalelse:

*"For VAV, som har en vannproduksjon på ca. 95 mill. kubikkmeter, vil denne gebyrmodellen medføre en kostnad på 4,75 mill. kr per år. Dette er en tidobling av kostnadene næringsmiddeltilsynet i dag har med målinger og kontroll av Oslos drikkevannsforsyning.*

*Tilsyns- og kontrollprogrammet som næringsmiddeltilsynet i dag utfører på byens drikkevannsforsyning har et kostnadsnivå på ca. 500.000 kr (anslått av VAV). Sett i lys av dette og det faktum at dagens tilsyn ligger på et kvalitetsmessig høyt nivå, mener VAV at det nye gebyret ligger på et feil nivå. Det skal også presiseres at dagens kontroll som utføres av næringsmiddeltilsynet ikke belastes VAV."*

På den andre siden vil små, private vannverk, som beviselig har de største utfordringene i forhold til å innfri drikkevannsforskriftens krav og sånn sett vil kreve forholdsvis mye oppfølging av tilsynsmyndigheten, bli pålagt et tilsynsgebyr på noen få hundre kroner årlig.

2) Gebyrmodellen vil trolig være i strid med forskrift om vann- og avløpsgebyrer

Offentlige vannverk er pålagt å følge forskrift om vann- og avløpsgebyrer, hjemlet i lov om vann- og kloakkavgifter, som ikke gir adgang til å ta inn mer i gebyrer fra abonnentene enn det som reelt sett er nødvendig for gjennomføring av tjenesten. Som vist i eksempelet over, vil det ikke være saklige grunner for å kreve 4,75 mill. kr fra Oslos abonnenter for å finansiere Mattilsynets arbeid andre steder i landet. Dette vil etter vår forståelse være å betrakte som kryssubsidiering, som ikke er tillatt etter forskrift om vann- og avløpsgebyrer.

3) Det finnes ikke tilgjengelig tilfredsstillende statistikk for å kunne gjøre gebyrberegningene

Innenfor de tilsynsgrupper hvor man foreslår et gebyr på hhv. 0,05 og 0,10 kr/kubikkmeter vann produsert, vil det for et stort antall vannverk ikke foreligge opplysninger om vannproduksjonen. Dette er som vist en svært uensartet gruppe vannforsyningssystemer, som det ikke finnes noen oversikt over i dag, kun et anslag om at det må være "flere enn 5000". Selv for de 1700 "større" vannverkene som finnes i Vannverksregisteret, har det for rapporteringsåret 2002 kun vært tilfredsstillende data fra 288 av disse til bruk i Folkehelseinstituttets beregninger av vannuttak fra kilde og vannforbruk (Folkehelseinstituttets rapport 2003:11).

Trolig for å avhjelpe dette er det i § 17 foreslått en omregningsfaktor på 73 kubikkmeter vann per person og år og sagt at lekkasje kommer i tillegg. Dette vil være en umulig omregningsmodell, som ikke tar hensyn til annet vannforbruk innen eksempelvis industri,

næringsmiddelproduksjon, jordbruksvanning etc. Dessuten vil det ikke være mulig å estimere en lekkasjeandel hvis man i utgangspunktet ikke vet hva som er totalt produsert vannmengde.

For den enda mer uoversiktlige gruppen tilsynsobjekter som ikke er godkjenningsspliktige samt for hyttevannverk og vannforsyning på skip og til sjøs, er det foreslått at det skal betales gebyr etter brukt tid. Dette kan synes som en mer rettferdig modell, men et slikt system har også åpenbart sine begrensninger. Vi kan bl.a. nevne at mindre vannforsyninger som har problemer med vannkvaliteten, eksempelvis fellesvannforsyning til færre enn 20 husstander, vil kvie seg for å kontakte Mattilsynet om sine problemer hvis de får kjennskap til at det umiddelbart settes i gang et taksameter på 400 kr per time påbegynt tilsynsarbeid.

På denne bakgrunn stiller vi spørsmål om hva som ligger bak av forutsetninger i et regnestykke som fører til en inntektspost på 39 mill. kr gjennom Mattilsynets tilsyn og kontroll med drikkevann, jf. St.prp. nr. 1 (2003-2004) fra Landbruksdepartementet.

**Vår konklusjon i forhold til forslaget til ny § 17 i drikkevannsforskriften er at den har en rekke svakheter og ikke kan fastsettes i eksisterende form. Vi mener at de påviste svakhetene er et uttrykk for at det ikke er mulig å komme frem til en rettferdig og samtidig forutsigbar gebyrmodell innen vannforsyning. Dette underbygger etter vår mening de prinsipielle motforestillinger vi ved gjentatte anledninger har fremmet mot et statlig tilsynsgebyr overfor vannforsyningssektoren.**

Som vist vil det for mange vannverk innebære en betydelig utgiftspost dersom et statlig tilsynsgebyr skulle bli innført i tråd med forslag til ny § 17 i drikkevannsforskriften. I og med at dette forskriftsforslaget kom på høring først i desember i år, er det ingen vannverk eller kommuner som har budsjettet med en slik utgift for 2004. Det vil være helt urimelig av staten å kreve inn et helt nytt gebyr av en slik størrelsesorden for 2004, når forslaget til gebyrmodell først kom på høring i desember 2003. Innkreving av dette tilsynsgebyret fra vannverkene abonnerer vil i prinsippet kreve ny behandling i 443 kommunestyrer.

## Avsluttende kommentar

Vi forventer at departementet nå tar stilling til de saklige innvendinger vi på ny fremmer mot forslaget om et nytt tilsynsgebyr for vann og mot den beregningsmodellen som foreslås i ny § 17 i drikkevannsforskriften. Målet med reformen er bl.a. å oppnå forenklinger og lavere administrative kostnader. Vi vil påstå at forslaget vil gi en urettferdig, dyrere og mer byråkratisk løsning for Mattilsynet, for vannverkene, for landets innbyggere og for næringsmiddelindustrien. Etter vår mening bør departementet, på bakgrunn av disse innvendingene, utsette ikrafttredelse av en evt. ny § 17 i drikkevannsforskriften til 1. januar 2005. I løpet av 2004 kan mulige formelle og praktiske løsninger på nevnte utfordringer utredes nærmere.

Vi kan avslutningsvis nevne at drikkevann er unntatt fra ordningen med redusert matmoms, i tillegg til produktgruppene alkohol, tobakk og legemidler. Dette er nærmere begrunnet i merknader til forskrift om redusert merverdiavgiftssats for næringsmidler av 15.06.01:

*"Vann fra vannverk omfattes ikke av området for redusert merverdiavgiftssats for næringsmidler, ifølge avgiftsvedtaket I § 2 første ledd bokstav b. Definisjonene i forskrift 1. januar 1995 nr. 68 om vannforsyning og drikkevann m.m. (drikkevannsforskriften), gitt med hjemmel i næringsmiddeloven, vil være avgjørende for hva som skal anses som vann fra vannverk i henhold til avgiftsvedtaket, jf. forskriften § 3 bokstav b. Bakgrunnen for unntaket er at det ville by på store avgiftstekniske problemer å skille mellom vann som brukes til drikkevann og andre næringsmiddelformål, og vann til hygienisk bruk."*

Hvis man fra statens side insisterer på å innføre en kostnadskrevenge gebyrordning for å likebehandle drikkevann med andre næringsmidler, vil vi hevde at en naturlig konsekvens av det må være å halvere merverdiavgiften for drikkevann på lik linje med andre næringsmidler. Konsekvensene vil i så fall være av en helt annen størrelsesorden enn hva et statlig tilsynsgebyr vil være for det norske statsbudsjettet.

Vi står selvsagt til disposisjon for nærmere drøftinger og utdypninger i forhold til våre innspill, dersom det skulle være et ønske om det.

Vi sender vår høringsuttalelse i kopi til bl.a. Finansdepartementet og Miljøverndepartementet, som ansvarlige for hhv. forskrift om redusert merverdiavgiftssats for næringsmidler og forskrift om vann- og avløpsgebyrer.

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
- Helsedepartementet
- Finansdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Forbrukerrådet
- Huseiernes Landsforbund
- Repr. i Næringskomiteen på Stortinget

---

*\*1) 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.*