



Representantforslag 109 S

(2012–2013)

fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Gjermund Hagesæter, Åge Starheim og Morten Ørsal Johansen

Dokument 8:109 S (2012–2013)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Gjermund Hagesæter, Åge Starheim og Morten Ørsal Johansen om tiltak for å bedre infrastrukturen innen drikkevannsforsyning og avløp

Til Stortinget

Bakgrunn

Teknisk infrastruktur er en avgjørende forutsetning for et moderne, industrialisert samfunn. Denne infrastrukturen omfatter transportsystemer, energisystemer, vannforsyning, avløpssystemer, renovasjonssystemer og informasjonsnettverk. God teknisk infrastruktur er en nødvendig forutsetning for næringsliv, folkehelse, velferd og miljø.

Nødvendigheten av å forvalte disse systemene økologisk, økonomisk og funksjonelt er ikke bare viktig for nåværende generasjoner, men også for de kommende generasjoner.

For vannforsyning og avløpssystemer er det spesielt viktig å ivareta økonomiske forhold på en god måte for innbyggerne, fordi det meste av vann- og avløp i dag er finansiert av brukerne i henhold til et lovverk basert på selvkostberegning.

Det er et stort engasjement i saker som vedrører synlig infrastruktur som flyplasser, veier, broer og jernbane. En annen vesentlig, men lite synlig del av den norske infrastrukturen er drikkevannsnettet og avløpssystemene; samfunnets «arterier og vener». Norges vann- og avløpsinfrastruktur (VA-nettet) ligger for det meste under bakken. De delene som er i forfall er derfor ikke synlige for allmennheten.

Vann- og avløpsinfrastrukturen i Norge er hovedsakelig blitt bygget ut i løpet av en periode på 100 år,

og er i dag et meget omfattende nettverk. VA-ledningsnettet i Norge er beregnet til omtrent 51 000 km avløpsledninger og omtrent 44 000 km drikkevannsledninger.

I tillegg kommer omtrent samme lengde med private ledninger. Gjenanskaffelsesverdien for de kommunale og private ledningsnettene er i sum beregnet til omkring 940 mrd. kroner ifølge en ny rapport om investeringsbehov i vann- og avløpssektoren (Norsk Vann rapport B17/2013).

Økende alder på ledningsnettene fører til tæring, begroing og mekaniske belastninger, som gir forvitring og økte driftsproblemer. Dette fører igjen til behov for økt fornyelse. Utgiftene til å opprettholde ledningsnettets funksjon vil øke betydelig kommende år, dersom fornyelsen av VA-nettet fortsatt skal være lavt prioritert. Dagens fornyelse og rehabilitering er preget av tilfeldigheter og vekslende skjønn. Dårlig innsats i dag fører til at man skyver foran seg en stadig voksende mengde av fornyelsesbehov.

Dersom man fortsetter nåværende fornyelsestakt, vil ledningene som legges i dag i de fleste kommuner, måtte bli 100–200 år gamle før de kan skiftes ut på ny. Dette er en alvorlig situasjon og det varsler om store problemer med å opprettholde vann- og avløpsinfrastrukturens funksjonsevne. En del av problemene skyldes at store deler av ledningsnettet som ble anlagt i oppbyggingsperioden etter krigen, har dårligere standard enn det som er tilgjengelig og tilrådelig i dag.

Den manglende fornyelsen medfører også en forringelse av drikkevannets kvalitet, en økt utlekking fra vannforsyningsnettet, samt innlekking av vann fra grunnen inn i avløpsnettet.

Rent drikkevann er ikke en selvfølge i Norge i 2013.

Ifølge Nasjonalt folkehelseinstitutt leverer de registrerte norske vannverk ca. 768 millioner m³ vann

pr. år til ca. 3,95 millioner personer. Basert på innrapporterte data fra kommunene er sannsynlig lekkasjetap fra det norske drikkevannsnettet så høyt som 30–40 pst. Tilsvarende tap i Sverige, Finland og Danmark er på henholdsvis ca. 15 pst., 16 pst. og 8 pst, noe som innebærer en betydelig forskjell i Norges disfavour.

Når drikkevann fra norske vannledninger lekker inn i avløpsledningene medfører dette vesentlig dyre-re drift, fordi det utlekkede drikkevannet blir rensset i vannverk, transportert til vannettet, så innlekket i avløpsledninger og deretter rensset i avløpsrenseanlegg.

Utlekking av avløpsvann skjer dessuten samtidig i overløp, i utette skjøter og i utette rør. Kostnadene for flomskader, vannbårne sykdommer og forringet vannkvalitet til næringslivet er også kostnader som påløper.

Det mest alvorlige her er imidlertid der avløp og kloakk lekker inn i drikkevannssystemet. Dette kan igjen medføre alvorlig sykdom.

Hva lekkasjene i VA-nettet totalt koster samfunnet hvert år er vanskelig å beregne, men det dreier seg om betydelige beløp.

Fortsatt registreres vannbårne sykdomsutbrudd i Norge. Nasjonalt folkehelseinstitutt anslår at smittestoffer i drikkevannet kan være årsak til 100 000 til 300 000 sykedager årlig, og mener følgende årsaker kan relateres direkte til tilstanden til vann- og avløpsnettet; brudd på avløpsledninger i nærområdet, tilsig av avløpsvann fra kloakkanlegg, permanent lekkasje fra avløpsledninger, blokkerte avløpsledninger med oversvømmelse av avløpsvann og krysskobling av vann- og avløpsledninger. Dette er imidlertid svært usikre tall, da det ikke er foretatt noen studier av situasjonen på svært mange år.

Hvilke konsekvenser gamle og dårlige vann- og avløpsrør har for den nasjonale beredskapen, er også en problemstilling som det ser ut til å være liten oppmerksomhet rundt.

En dårlig vann- og avløpsinfrastruktur vil trolig bety at samfunnet er mer utsatt for sabotasje enn det ville vært dersom vann- og avløpsinfrastruktur hadde vært i perfekt stand.

I Sverige er det nedsatt en beredskapsgruppe som skal kunne kontaktes når det gjelder beredskapsutfordringer for vann- og avløpsinfrastrukturen. Interesseorganisasjonen «Norsk Vann» har tatt til orde for at en slik gruppe blir opprettet også i Norge, uten å få gjennomslag for dette. Forslagsstillerne mener at opprettelsen av en slik gruppe i Norge bør vurderes på nytt.

Ifølge Vannverksregisteret har ca. 20 pst. av vannverkene i Norge ikke tilfredsstillende vannforsyning, noe som særlig gjelder de minste vannverkene. For å sikre fortsatt tillit til norske næringsmiddelprodukter i andre land er det dessuten påkrevet å kunne vise til en vannkvalitet som blant annet tilfredsstill-

er EUs/ESAs krav med hensyn til vannforsyningen til de bedriftene som eksporterer næringsmidler.

En del kommuner, særlig de større kommunene, har startet opp prosjekter med fornyelse og rehabilitering av vann- og avløpsinfrastrukturen. Mange kommuner ligger imidlertid på betydelig etterskudd i dette arbeidet. Fornyelsesgraden på ledningsnettet er i dag 0,6 pst. for vann og 0,44 pst. for avløp. Det samlede behovet for fornyelse og rehabilitering totalt sett antas imidlertid å være 2–3 ganger så stort som det man faktisk har i dag.

Bevisstheten om viktigheten av vann- og avløpssektoren er ikke ny, skjønt 2013 er utropt til det internasjonale vannsamarbeidsåret. Både i 1980-årene og i 1990-årene var det etablert ordninger med direkte statlig støtte til kommunene, men ordningene var tidsbegrenset og belastet ulike departementers budsjetter, som Miljødepartementet og Helsedepartementet.

Ordningene ble ikke evaluert, men inntrykket er at de fungerte godt, og at de var tilpasset selvkostregelverket, således at tilskuddene kunne være en buffer mot svært høye gebyrer i spredtbygde kommuner. At tilskuddene ble brukt som forutsatt var det kommunerevisjonen som kontrollerte, gjennom selvkostregnskapet.

Konklusjon

Forslagsstillerne er av den mening at regjeringen må ta initiativ til å skaffe en akseptabel oversikt over den faktiske tilstanden til Norges vannforsynings- og avløpsledningsnett. Tilstanden bør sorteres i ulike tilstandsklasser fra det akutte og til det mer langsiktige med tanke på behovet for fornyelse eller oppgradering.

Kartleggingen av VA-nettets materialtekniske og funksjonsmessige tilstand må sammenholdes med de krav som stilles i EUs rammedirektiv for vann (2000/60/EF), som også er hjemlet i norsk lov gjennom vannforskriften. Forslagsstillerne mener at regjeringen derfor må ta initiativ til at det fastlegges hvor mye som må investeres og ryddes opp i før Norge nærmer seg de krav til vannkvalitet som følger av EØS-avtalen gjennom rammedirektivet for vann. Ikke på langt nær alle kommunale vannanlegg leverer vann av en kvalitet som er fastlagt i europeiske normer.

Videre må de samfunnskostnader Norge har, som følge av et mangelfullt VA-nett, kartlegges og utredes. Disse samfunnskostnadene omfatter blant annet

- flomskader på kjellere og lagre som oversvømmes med kloakkvann og overvann
- tapte arbeidsdager som følge av sykdommer forårsaket av forurenset drikkevann

- unødvendig mye pumping, rensing og transport av drikkevann som likevel lekker ut til ingen nytte fra drikkevannsnettet
- unødvendig mye lekkasjer av fremmedvann som lekker inn i avløpsnettet, og som må renses, pumpes og transporteres til ingen nytte
- en forringet kvalitet på drikkevannet som leveres til næringsmiddelindustrien og annen vannavhengig industri. Kvaliteten forringes i drikkevannsnettet på vei til forbruker
- miljøskader som følge av unødvendig mye kloakkutslipp fra ledningsnettet, noe som gir indirekte kostnader som for eksempel øket behov for miljøtiltak

Forslagsstillerne mener at regjeringen bør ta initiativ til et forskningsprogram for utvikling av effektive metoder for karakterisering av materialteknisk og funksjonell tilstand, og for utvikling av de mest kostnadseffektive tiltak. I programmet bør det også legges inn utvikling av tiltak som samtidig er de mest bærekraftige med tanke på bruk av begrensede lagerressurser, globale miljøproblemer, påvirkning på miljøet og helsen for øvrig. Et FoU-program bør ta sikte på en årlig støtte tilsvarende ca. 1 pst. av de årlige direkte utgifter kommunene har på sitt VA-ledningsnett. Dette vil i så fall dreie seg om noen titalls mill. kroner pr. år til forskning og utvikling.

Det er mange grunner til at det norske VA-nettet er i en dårligere tilstand enn andre VA-nett i Vest-Europa, blant annet på grunn av grunnforhold, kalde vintre og en spredt bosetting som gjør at det er færre innbyggere pr. meter ledning. En av grunnene er også for liten bredde i kompetansen i kommunene og i VA-bransjen. Det er derfor behov for støtte til videre-, etterutdanning og kompetansegivende kurs på alle nivåer.

Med bakgrunn i at dagens gebyrberegning for vann og avløp er basert på selvkostprinsippet, er det viktig å understreke at dette prinsippet forutsettes videreført når det gjelder regulær drift og ordinær fornyelse. I den forbindelse bør gjeldende forskrifter for beregning av VAR-gebyrene (vann, avløp og renovasjon) gjennomgå med sikte på klargjøring og presisering, særlig for å forhindre at utgifter som ikke gjelder VAR-området belastes gebyrregnskapene.

Det er også viktig å forbedre arbeidet med budsjettering og regnskap knyttet til gebyrberegning, samt at revisjon og kontroll av gebyrregnskapene forsterkes.

Et annet forhold er at monopoler, enten de er offentlige eller private, statlige eller kommunale, vil ha en tendens til å påføre brukerleddet høyere kostnader og i mange tilfelle også dårligere tjenester. Forslagsstillerne har alltid vært av den oppfatning at konkurranse er sunt, idet konkurranse stimulerer til bedre kvalitet og bidrar til lavere kostnader.

Utbygging av vann- og avløp vil normalt være definert som et offentlig ansvar. Derfor er det innen VAR-sektoren vanlig at kommunen eier anleggene. Forslagsstillerne ser intet galt i kommunalt eierskap, men dette forholdet bør ikke utelukke private eiere, enten bedrifter som ønsker å sikre egen vannforsyning eller grupper av private som ønsker å bygge ut egne anlegg. Forslagsstillerne ønsker derfor at det legges til rette for privat utbygging og privat eierskap, og at private gis anledning til å tilby tjenester innen VAR-området.

Rekrutteringen til VA-bransjen er meget dårlig på alle nivåer, og har vært det i mange år. Dersom denne utviklingen fortsetter som i dag, vil antallet sivilingeniører og driftsoperatører i VA-bransjen være halvert i år 2020, jf. beregninger fra Norsk Vann.

Det er i en begrenset periode behov for økonomiske incitamentter til kommunene for å påskynde arbeidet med fornyelse og rehabilitering av VA-ledningsnettene. Dette må ikke komme på bekostning av annen støtte til kommunene, og stimulere til at fornyingstakten blir økt til minimum 1 pst. av VA-nettet pr. år. Dette tilsier at ca. 900 km offentlige avløpsledninger og ca. 700 km offentlige vannledninger fornyes eller rehabiliteres pr. år. Dersom man antar at kostnadene for dette er på ca. 4 000 kroner pr. meter, blir totalkostnadene ca. 3,5 mrd. kroner pr. år.

Erfaringer har vist at dersom staten tilbyr rentefrie lån, vil dette utløse omfattende arbeider i kommunene. Klare prioriteringsprinsipper for denne støtten må utarbeides.

Ordningen bør være tidsbegrenset. Dette vil få fart i hele fornyelsesapparatet og vil gi et press på kommuner for å komme i gang i løpet av perioden.

Forslagsstillerne er av den oppfatning at regjeringen bør utarbeide planer hvor utvikling av ulike scenarier for fremtidige tilstander for VA-nettet skisseres, uavhengig av ulike utviklingsretninger. Dette kan for eksempel være scenarier hvor dagens holdning og utvikling fortsetter med en ytterligere forvitring av infrastrukturen. Det kan også dreie seg om scenarier der staten tar et ansvar og bidrar til en langsiktig og systematisk forbedring av VA-nettet i en prioritert rekkefølge.

Konsekvenser for beredskapen, samfunnsøkonomien, folkehelsen og miljøet som følge av de ulike scenarioene må utredes, likeledes strategier og handlingsplaner tilpasset de ulike scenarioene.

Etter en slik studie scenarier må regjeringen, etter forslagsstillerens syn, fastsette nasjonale rådgivende retningslinjer for den standard man vil ha i Norge for infrastrukturen for vannforsyning og avløp. Her må både materialtekniske og funksjonsmessige minstekrav skisseres.

Som en følge av dette vil man kunne beregne den nødvendige fornyelsestakten i den enkelte kommune, og foreta en langtidsplanlegging både teknisk og

økonomisk. Regjeringen vil som en følge av dette få en samlet plan for den nasjonale satsingen og kunne beregne virkningen på samfunnsøkonomien, folkehelsen og miljøet for flere tiår fremover.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en samlet plan for fornyelse og oppgradering av vannforsynings- og avløpsnett, hvor de beskrevne og følgende virkemidler vurderes inntatt:

1. Etablere økonomiske incitament for kommunene, herunder rentefrie lån til rehabilitering av VA-anlegg.
2. Fastsette anbefalte retningslinjer for en minste-standard på funksjonsdyktighet og teknisk tilstand på vannforsynings- og avløpsnett, herunder tilpasning til EUs vanndirektiv.
3. Bidra til å styrke kompetanse og rekruttering til infrastrukturektoren for vann og avløp.
4. Iverksette utredninger med sikte på utvikling og forskning for en bedre VA-infrastruktur.
5. Gjennomgå og eventuelt revidere dagens forskrifter for gebyrberegning. Det forutsettes at gebyrer fortsatt skal fastsettes etter selvkostprinsippet.
6. Supplere forskriftene med regler for budsjettering, regnskap, revisjon og kontroll.
7. Sikre at private aktører gis anledning til å bygge VAR-anlegg og drive disse, samt å tilby tjenester innen VAR-sektoren.

17. april 2013