

NOTAT

vedrørende høringssvar til

Lov om ændring af lov om vandforsyning m.v. og lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (afgift til drikkevandsbeskyttelse)

Udkast til lov blev udsendt i ekstern høring med brev af 3. juli 2008.

Høringsfristen udløb den 15. august 2008.

Loven blev sendt i høring hos myndigheder og organisationer, jf. vedlagte liste.

Miljøministeriet har modtaget i alt 16 høringssvar. De 15 er modtaget fra de på høringslisten anførte parter, hvoraf 4 myndigheder og organisationer oplyser, at man ikke har bemærkninger til lovforslaget, eller ikke har forholdt sig til det.

Følgende høringssvar har fremsendt bemærkninger, der forholder sig til lovforslaget:

1. Finansministeriet.
2. Klima- og Energiministeriet, De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland.
3. Skatteministeriet.
4. Økonomi- og Erhvervsministeriet
5. Danske Regioner.
6. Kommunernes Landsforening.
7. Dansk Vand- og Spildevandsforening.
8. Datatilsynet.
9. Foreningen af Vandværker i Danmark.
10. Kolding Kommune.

Flere af høringssvarerne udtrykker tilfredshed med lovforslagets forenklinger og ensartning af reglerne. Kommunernes Landsforening finder således, at lovforslaget indeholder væsentlige forenklinger, og Foreningen af Vandværker i Danmark udtrykker tilfredshed med, at der fastlægges ensartede regler for opkrævning af et fast beløb til dækning af de statslige og kommunale udgifter til grundvandsbeskyttelse af drikkevandsressourcerne. Kolding Kommune bifalder, at reglerne forenkles og gøres mere gennemskuelige. Dansk Vand- og Spildevandsforening finder det positivt, at lovforslaget indebærer én statslig opkrævning, der fører til mindre administration. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i Erhvervsregulering vurderer det positivt, at der med lovforslaget er skabt en mere gennemsigtig og ensartet ordning ved at forenkles den administrative proces for virksomhederne.

I det følgende gennemgås først de to væsentligste indvendinger mod den foreslåede finansieringsmodel, som høringssvarerne har haft, efterfulgt af øvrige bemærkninger. Herudover er høringssvarerne fremkommet med en række tekniske kommentarer, som fremgår af høringssvarene.

Kommentarer hertil er anført i kursiv.

Foruden de ændringer, der fremgår af dette notat, er der foretaget mindre lovtekniske ændringer af lovforslaget og præciseringer af bemærkningerne, herunder som følge af drøftelser med Justitsministeriet.

Det skal bemærkes, at høringssvarene kun er gengivet i hovedtræk. Ønskes detaljerede oplysninger om svarenes indhold, henvises der til de fremsendte høringssvar.

1. Bemærkninger til den foreslåede finansieringsmodel.

1.1 Manglende sammenhæng imellem opgaver og tilgængelige midler.

Kommunernes Landsforening, Kolding kommune, Foreningen af Vandværker i Danmark, Dansk Vand- og Spildevandsforening.

Den foreslåede ordning kritiseres for ikke at sikre, at midlerne er til stede i de kommuner, som har det reelle behov. Indførelsen af én fælles afgiftssats med fordeling til kommunerne, efter det udvidede totalrammeprincip (DUT) betyder, at der i nogle kommuner ikke vil være tilstrækkelige midler til indsatsplanlægningen. I andre kommuner, herunder de kommuner som har færdiggjort indsatsplaner, vil der derimod være midler til stede, som kommunen ikke har brug for til indsatsplanlægning.

Modellen vil således føre til underfinansiering i en række kommuner, idet DUT- fordelingen primært tager højde for befolkningstal. Det reelle behov er derimod bestemt af de fysiske rammer der karakteriserer kommunen. Dette vil især ramme mindre kommuner med relativt lille befolkningstal, og store betydningsfulde grundvandsreserver.

Dette vil få negative konsekvenser for miljøet og grund- og drikkevandsbeskyttelsen fordi kommunerne vil være tvunget til at sætte indsatsen i forhold til de midler, der tilgår kommunen.

Endvidere bemærkes, at der er fare for, at den manglende øremærkning ved fordeling efter det udvidede totalrammeprincip vil føre til at andre opgaver fremmes på bekostning af grundvandet.

For at sikre sammenhæng imellem behov og tilgængelige midler foreslår KL to alternative ordninger, som fordeler midlerne efter de enkelte kommuners behov, jf. nedenfor.

FVD anfører, at man ikke kan forestille sig, at alle kommuner får det samme beløb, da der er stor forskel på behov for indsatsplaner og på, hvor langt kommunerne er i deres planlægning.

Kolding kommune foreslår, at midlerne fordeles efter størrelsen af områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD)

Kommentar: Det udvidede totalramme princip (DUT) kan med fordel anvendes ved tilbageføring til kommunerne i lighed med andre udgiftsområder af lignende omfang. Forslaget har ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

1. 2. Ikke tilstrækkelige og tidsmæssigt ujævnt fordelte midler til rådighed for kommunernes indsatsplanlægning.

Kommunernes Landsforening, Kolding Kommune, Foreningen af Vandværker i Danmark (FVD), Dansk Vand- og Spildevandforening (DANVA).

Kommunernes Landsforening finder for det første, at Miljøministeriets grundlag (jf. konsulentrapport fra Deloitte) for at beregne det samlede behov til hhv. kortlægning og indsatsplanlægning, er baseret på gamle amtskommunale opgørelser. KL anbefaler, at der foretages en ny beregning med inddragelse af tal og erfaringer fra kommunerne.

KL er endvidere, henset til den usikkerhed der er om udgiftens fremtidige størrelse, uenig i, at Miljøministeriet anvender Deloitte-rapportens median til at fastlægge afgiftens størrelse, idet man henviser til, at finansieringen skal svare til de faktiske udgifter. Dette vil give problemer, hvis det forudsatte medianskøn ikke holder.

KL finder endvidere, at den anvendte model vil føre til særlige problemer fordi finansieringsbehovet er ujævnt fordelt, mens den faste afgift vil blive fordelt fra 2009-17. Forudsætningen for, at kommunerne kan gå i gang med indsatsplanlægningen er således, at staten har færdiggjort kortlægningen. Herefter har kommunen et år til at udarbejde et udkast til indsatsplan. Behovet for midler vil således være stort i årene efter kortlægningen, hvilket modellen ikke tager højde for.

DANVA er ligeledes betænkelig ved de økonomiske konsekvenser af forslaget, idet man finder, at de foreslåede afgifter ikke synes, at kunne dække omkostningerne til specielt indsatsplanlægningen.

Den af konsulentfirmaet Deloitte opstillede median vurderes at være et realistisk estimat af de fremtidige udgifter til hhv. kortlægning og indsatsplanlægning.

1.3 Opkrævningsmodellen.

Dansk Vand- og Spildevandforening finder, at grundlaget for at ændre det hidtidige gebyr til en afgift er spinkelt for så vidt angår den kommunale andel. DANVA finder, at gebyret har afspejlet de konkrete udgifter til indsats i den enkelte kommune.

KL foreslår 2 modeller, som angives at tage højde for Justitsministeriets bemærkninger og anførte mangler vedr. fordelingen (1.1) og den utilstrækkelige afgift (1.2):

Kommunalbestyrelsen vedtager en årlig afgift. KL foreslår en delegationsbestemmelse, hvorefter kommunalbestyrelsen bemyndiges til, indenfor nærmere rammer og retningslinjer, og med en løbende afrapporteringsforpligtelse overfor Folketinget, at udregne og fastsætte en årlig afgift til dækning af de faktiske udgifter til indsatsplanlægningen i kommunen.

Folketinget vedtager en årlig afgift. Kommunerne foretager en årlig indberetning over faktisk afholdte udgifter til staten. På baggrund af de samlede indberetninger beregnes den årlige udgift, og dette bevilges ved lov (sektorlov eller finanslov). Midlerne overføres herefter til kommunerne i overensstemmelse med de faktiske udgifter.

Kommentar: Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget har Justitsministeriet vurderet karakteren af de opsplittede gebyrer og det skærpede hjemmelskrav i grundlovens § 43 i forbindelse med opkrævning af skatter. Justitsministeriet er mest tilbøjelig til at mene, at opkrævningen har

karakter af en skat i grundlovens forstand, og at lovgivningen for så vidt angår opkrævningen af betaling fra vandindvindere efter miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c bør udformes således, at det skærpede hjemmelskrav i grundlovens § 43 opfyldes.

Med fastsættelsen af én fikseret afgift ved lov fjerner lovforslaget enhver tvivl om opfyldelsen af det skærpede hjemmelskrav i grundlovens § 43 i forhold til opkrævning af betaling fra vandindvindere for udgifterne til grundvandskortlægning og indsatsplanlægning.

De af KL foreslåede ordninger vurderes at ville være administrativt tunge for såvel myndigheder som vandindvindere. Ved udformningen af forslaget til nye regler har det været væsentlige hensyn, at sikre en ensartet administration og den mest omkostningseffektive model for opkrævning og overførsel til kommunerne for at begrænse de administrative byrder og omkostninger for både vandindvinderne og myndighederne mest muligt.

Det foreslås, at der fastlægges én national afgift i overensstemmelse med Grundlovens krav om fiksering af afgiften ved lov, samt kravet om en enkel og omkostningseffektiv ordning.

Det udvidede totalramme princip (DUT) kan med fordel anvendes ved tilbageføring til kommunerne i lighed med andre udgiftsområder af lignende omfang.

KLs forslag har ikke givet anledning til ændringer i lovforslagets finansieringsmodel.

Der er i lovforslaget indsat en ophørsbestemmelse, således at opkrævning af den statslige afgift ophører i 2015 og af den kommunale afgift i 2017.

For at sikre, at der på sigt er balance imellem udgifter og provenu vil Miljøministeren overfor Folketinget efter 4 år redegøre for økonomien i ordningen, der herefter kan justeres ved fremsættelse af lovforslag, hvis det bliver nødvendigt. Dette er indarbejdet i lovbemærkningerne.

2. Øvrige bemærkninger

• Forudsætning vedr. besparelse i vandforbrug

Foreningen af Danske Vandværker finder ikke, at der er belæg for at anvende en 1,5 % besparelse i vandforbruget ved fastsættelse af afgiften.

Kommentar: Den indregnede besparelse på 1,5% fastholdes som en del af beregningsgrundlaget, idet dette bygger på en uafhængig vurdering ved konsulentfirmaet Deloitte, der har baseret deres vurdering på de senest tilgængelige data for udviklingen i vandforbruget.

• Opkrævning via Skattemyndighederne

GEUS foreslår, at der oprettes en web-formular på GEUS website til direkte indberetning af oplysninger om vandindvindingsanlæg og tilknyttede tilladelser.

Kommentar: Forslaget vil indgå som en mulig løsning i det videre arbejde.

- **Tydeliggørelse af told- og skattemyndighedernes rolle**

Datatilsynet anmoder om, at det overvejes at tydeliggøre told- og skattemyndighedernes forpligtelse efter loven til at indsamle og anvende de indberettede oplysninger i Jupiter-databasen til beregning og opkrævning af afgift, hvis hensigten er, at persondatalovens § 29, stk. 2, 2. led, skal finde anvendelse.”

Kommentar: Denne kommentar er indarbejdet i lovforslaget.

- **Vand, der ikke indgår i vandforsyningen.**

Af Dansk Vand- og Spildevandsforenings høringssvar fremgår det, at ”Der er forskellige eksempler på, at en vandforsyning har tilladelse til indvinding af vand, der ikke indgår i drikkevandsproduktionen. Et eksempel er, at der i forbindelse med en indvindingstilladelse stilles det vilkår, at der sker oppumning af vand, der herefter udpumpes i et vandløb. Et andet eksempel er, at forsyningen afværgepumper fra en kildeplads på mere permanent basis eller i hvert fald i en længere årrække. Hvis det er på permanent basis burde opgaven nok retteligt varetages af myndighederne og hvis der er tale om en afværgepumpning i en længere årrække har myndighederne i hvert fald en interesse i at forsyningen påtager sig opgaven, således at forureningen ikke spredes. Lovforslaget bør forholde sig til disse uhensigtsmæssigheder.”

Kommentar: Tilladelser af den nævnte karakter ligger uden for, hvad der skal meddeles tilladelse til efter vandforsyningslovens § 20, og er ikke omfattet af de foreslåede afgiftsbestemmelser. Bemærkningerne har givet anledning til, at dette præciseres i bemærkningerne til lovforslaget.

- **Ikke behov for høring af virksomhedspanel.**

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering (CKR) anfører, at det ikke er nødvendigt at forelægge lovforslaget for Økonomi- og Erhvervsministeriets virksomhedspanel.

Kommentar: Denne kommentar er indarbejdet i lovbemærkningerne.

- **Fordeling af indvindingstilladelser imellem kommuner.**

Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA), har anført, at de nuværende indvindingstilladelser, der løber indtil 1. april 2010, dækker meget store områder, der typisk dækker flere kommuner. Det skal således sikres, at kommunerne får fordelt indvindingstilladelsen på en måde, så den samlede indvindingstilladelse ikke overskrides. Det anføres, at der bør indskrives en pligt for kommunerne til i sådanne tilfælde at koordinere indmeldingerne med andre berørte kommuner. Endvidere bør kommunerne i alle tilfælde orientere de berørte vandforsyninger om indmeldingerne, således at der er en mulighed for at reagere på eventuelle fejl.

Kommentar: En sådan koordinering forudsættes opfyldt af kommunerne. Kommentaren er således ikke indarbejdet i lovforslag og bemærkninger.

- **Afgrænsning af de statslige og kommunale grundvandsopgaver.**

Kommunernes Landsforening (KL) påpeger, at der mangler en klar afgrænsning af snitfladen imellem de kortlægningsopgaver, der varetages af statens miljøcentre og den kommunale indsatsplanlægning. KL foreslår, at der etableres et fast samarbejdsforum, hvor spørgsmål om kortlægning og indsatsplanlægning kan drøftes.

Kommentar: Miljøministeriet er enig med KL om, at opgaver og snitflader bør fastlægges nærmere. Kommentaren har ikke konsekvens for lovforslaget.

- **Indvindingsperiode (§24 a § 24 b og § 24 c)**

Kommunernes Landsforening (KL) har kommenteret, at der skal betales afgift af den gennemsnitlige indvinding i en fastlåst periode, som er årene 2004-2008. KL anbefaler, at perioden fastsættes til de 5 forudgående år, idet indvindingen jo kan ændre sig over tid, i stedet for som foreslået årene 2004-2008.

Kommentar: Efter lovforslaget skal der som hovedregel betales afgift i forhold til indvindingstilladelsen og ikke i forhold til størrelsen af de faktisk indvundne vandmængder. De foreslåede bestemmelser har kun betydning i de særlige tilfælde, hvor vandindvindingen sker i henhold til lovens overgangsbestemmelser. For disse indvindinger skal der efter lovforslaget ved fastsættelsen af afgiften tages udgangspunkt i den gennemsnitlige indvinding opgjort for årene 2004-2008. Bestemmelserne har kun betydning for fastsættelsen af afgiften for 2009 og 2010, idet indvinding efter dette tidspunkt forudsætter en tilladelse efter § 20. Det er fundet mest hensigtsmæssigt at anvende det samme beregningsgrundlag i begge år. Hermed opnås, at kommunalbestyrelserne kan nøjes med en indberetning i 2009, ligesom det undgås at fremrykke fristen for indvindersnes indberetning af de indvundne mængder.

- Danske Regioner har stillet en række detaljspørgsmål om forslagens forhold til jordforurening.

Kommentar: Lovforslaget er ændret og præciseret således at forholdet til jordforureningsloven og opgaverne forbundet hermed er beskrevet i forhold til lovforslaget.