

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.: 509.100/SLH/TH/2009/82
Hamar, 5. juni 2009

Høringsuttalelse til forslag til lovfesting av kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg

Norsk Vann støtter forslaget til ny lov om kommunalt eierskap og kommunale vann- og avløpsgebyr, som lovfester prinsippet om kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg samtidig som andelsslagsmodellen kan videreføres. Vi anser dette som et viktig lovmessig grep for å sikre innbyggere og næringsliv i Norge en god og sikker VA-tjeneste til lavest mulig pris og med langsiktig investeringshorisont. Vi foreslår enkelte forbedringer og presiseringer som bør gjøres i ny lov med forarbeider, for å tydeliggjøre lovens intensjoner. Vi mener det ikke er behov for å regulere varigheten av driftskontrakter, men at dette bør overlates til eierstyringen.

Norsk Vann anser lovforslaget som et første skritt på veien mot en mer helhetlig sektorlovgivning, og mener eierskapsreguleringen ytterligere aktualiserer behovet for nedsettelse av et sektorlovutvalg. Vi ber departementet vurdere vårt forslag til videre arbeid for å sikre avklarte og fremtidsrettede rammebetingelser for vann- og avløpstjenestene i Norge.

Vi viser til departementets høringsbrev og høringsnotat av 30. mars 2009 med forslag til lovfesting av kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg gjennom ny "lov om kommunalt eigarskap og kommunale vass- og avløpsgebyr".

Norsk Vann vil avgi uttalelse på vegne av våre andelseiere, som sørger for vann- og avløpstjenester til om lag 90 % av Norges befolkning. Norsk Vanns høringsuttalelse er behandlet i Norsk Vanns styre og er basert på de innspill vi har mottatt fra andelseierne i høringsperioden. Vi regner med at flere av andelseierne i tillegg vil avgi egne høringsuttalelser.

For ordens skyld gjør vi innledningsvis oppmerksom på at Norsk Vann har vært involvert i noen av forstadiene til lovforslaget, gjennom:

- Deltakelse i Infrastrukturutvalget, som fremla NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst, der et enstemmig utvalg foreslo å lovfeste det offentlige eierskapet til VA-infrastrukturen som virkemiddel for å styrke sikkerheten ved kritisk infrastruktur
- Innlegg under Stortingets høring av dok. 8:91 (2006-2007) 13. desember 2007, der Norsk Vann støttet forslaget om å gjennomføre lovregulering av det offentlige eierskapet til vann- og avløpsinfrastrukturen i Norge (private andelsslag unntatt). I tillegg bidratt med faktainformasjon til de politiske partiene på Stortinget i forkant av Stortingets behandling av dok. 8 forslaget våren 2008.
- Bidratt med innspill til departementet og myndighetsgruppen som har arbeidet frem lovforslaget høsten 2008

Vi har opplevd denne prosessen som konstruktiv, der både myndigheter og politikere har vært lydhøre for bidrag og faktaopplysninger fra Norsk Vann i sitt arbeid med dette viktige temaet for vann- og avløpstjenestene i Norge. Norsk Vanns innspill har hele tiden vært gjort i samråd med Norsk Vanns styre, for å sikre medlemsforankring i prinsipielle spørsmål.

Vi deler vår høringsuttalelse i to hoveddeler. Først går vi gjennom sentrale deler av lovforslaget og gir vår støtte til dette, med enkelte forslag til forbedringer/presiseringer i lovtekst eller forarbeider. Deretter tillater vi oss å ta opp igjen vesentlige regelverksspørsmål for VA-sektoren i Norge, som blir aktualisert av den nye eierskaps- og gebyrloven, og foreslår for departementet et videre arbeid med disse problemstillingene gjennom et sektorlovutvalg. Avslutningsvis gir vi en oppsummering av våre synspunkter.

1. Norsk Vanns støtte til lovforslaget samt forbedringsforslag

Norsk Vann gir sin støtte til departementets lovforslag, som vi opplever som et godt gjennomarbeidet og velbegrunnet lovforslag i overensstemmelse med Stortingets signaler under behandlingen av dok. 8:91 (2006-2007).

Vi vil i det etterfølgende gå nærmere inn på de viktigste punktene i lovforslaget, med drøftinger av enkelte problemområder og med forslag til ytterligere forbedringer/presiseringer i lov og/eller forarbeider.

1.1 Kommunalt eierskap

Lovforslaget § 1 gir hovedregelen om at alle nye vann- og avløpsanlegg skal være heleid av kommuner og at salg og overdragelse av eksisterende private (eller kommunale) VA-anlegg kun kan skje til kommuner.

Velfungerende vann- og avløpstjenester er en forutsetning for innbyggernes liv og helse og en basis for samfunnets funksjonsdyktighet. VA-sektoren er en naturlig monopolvirksomhet som er bygget opp gjennom de siste 150 år. VA-anleggene er finansiert av brukerne og har en gjenanskaffelsesverdi på om lag 500 milliarder kroner. Til sammen dreier det seg om ca. 1600 vannverk, 2600 avløpsanlegg, 100.000 km ledningsnett og mange tusen pumpestasjoner, høydebassenger osv. Lovregulering av dagens kommunale eierskap til vann- og avløpsanleggene vil sikre at anleggene ikke selges til private aktører, men forblir i kommunalt eie også for kommende generasjoner.

Vi gjentar for ordens skyld Norsk Vanns hovedbegrunnelser for å støtte eierskapsreguleringen, som vi også vektla under Stortingets høring av dok. 8:91 (2006-2007):

- Sikkerhets- og kvalitetsperspektivet: I NOU 2006:6 "Når sikkerheten er viktigst" er det en lengre argumentasjonsrekke som viser at det ikke anses som mulig å regulere sikkerhet og kvalitet på VA-tjenesten tilfredsstillende overfor private eiere, pga. at norske VA-virksomheter er svært mange og lite homogene. Videre vil det være en utfordring å regulere private eieres investeringer i et 50-100 års perspektiv, som er nødvendig investeringshorisont. Sikkerhets- og kvalitetsperspektivet som er vurdert i NOU 2006:6, er etter Norsk Vanns vurdering et avgjørende argument for å gjennomføre lovregulering av det kommunale eierskapet til VA-anleggene.
- Økonomiske konsekvenser for innbyggerne: Kommunalt eide VA-virksomheter er underlagt dagens lov om kommunale vass- og kloakkavgifter, som sikrer at gebyrene som tas inn fra abonnentene, i sin helhet går til å dekke kostnadene med å produsere tjenesten (selvkost). Hvis en kommune selger ut sin VA-infrastruktur til private eiere, vil det ha økonomiske konsekvenser for innbyggerne. I dag er mye av anleggene nedbetalt, og vi har lave VA-gebyrer i Norge. Hvis kommunen ved salg baserer seg på gjenanskaffelsesverdi for anleggene, dvs. hva det ville koste å anlegge infrastrukturen på nytt, vil innbyggerne i realiteten måtte betale anleggene en gang til. En privat eier vil videre ha behov for avkastning på sin investering og vil ikke være underlagt krav om selvkost. Kommuner har dessuten erfaringsmessig lavere lånerente enn private.

Så vel enkel matematikk som eksempler fra andre land, viser at innbyggerne vil måtte betale høyere kapitalkostnader for å få VA-tjenesten levert fra et privat eid monopol i forhold til et kommunalt monopol.

- Konsekvenser for andre kommunale ansvarsområder og tjenestetilbud: Hvis VA-anleggene i en kommune skulle bli solgt til private aktører, vil kommunen miste sin styringsmulighet på VA-området. Det vil gi særskilte utfordringer for en rekke andre kommunale ansvarsområder og tjenestetilbud. Vi kan nevne:
 - brannvesenets behov for slokkevann
 - utbygging av VA-infrastruktur til nye utbyggingsområder i kommunen
 - vedlikehold og utbygging av felles veg- og VA-anlegg m.v.
 Kommunen vil måtte inngå omfattende avtaler med privat eier av VA-anleggene for å oppnå nødvendig samordning av den private VA-tjenesten og det kommunale tjenestetilbudet.
- Kommunens krisehåndtering: Salg av VA-anleggene til private kan videre få konsekvenser for kommunens fremtidige evne til krisehåndtering. Vi kan illustrere dette med følgende eksempel: En naturkatastrofe rammer VA-anleggene i kommunen, og den private eieren velger å trekke seg ut eller blir slått konkurs. Kommunen selv har ikke lenger kompetanse på VA-området og vil ha store utfordringer med å reetablere VA-tilbudet til kommunens innbyggere.
- Nasjonal selvbestemmelse: På oppdrag fra KS vurderte SINTEF i 2005 om det på noe tidspunkt kan komme overnasjonale føringer som vil fremtvinge en liberalisering av norsk VA-sektor, med mindre Norge tar et lovmessig grep for å sikre nasjonal selvbestemmelse. Konklusjonen er at det på kort sikt ikke forventes vedtak fra EUs side om liberalisering, bl.a. fordi VA-tjenestene er organisert forskjellig fra land til land. På lengre sikt er det mer usikkert. SINTEF stilte videre spørsmål ved om påtrykk om liberalisering fra WTO-land gjennom GATS-avtalen kan bli vel så sterkt som påtrykk fra EU.

På denne bakgrunn støtter Norsk Vann forslaget til lovbestemmelser, som sikrer opprettholdelse av dagens kommunale eierskap til vann- og avløpsanleggene. Vi anser dette som et viktig lovmessig grep for å sikre innbyggere og næringsliv i Norge en god og sikker VA-tjeneste til lavest mulig pris og med langsiktig investeringshorisont. Finansiering av tjenesten med vann- og avløpsgebyrer fra abonnentene etter selvkostprinsippet, gir kommunen stabile rammebetingelser og gir abonnenten trygghet for at innbetalte gebyrer blir brukt til drift, vedlikehold og utbygging av vann- og avløpsanleggene i kommunen.

1.2 Andelslagsmodellen er fortsatt tillatt

Det lovmessige grepet som er foreslått i ny § 2, sikrer at vann- og avløpsanlegg organisert som andelslag, fortsatt vil være en akseptert løsning på linje med kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg.

Norsk Vann mener dette er en viktig forutsetning i den nye loven og støtter det lovmessige grepet som foreslås for å sikre dette. Andelslagsmodellen er, og vil fortsatt være, en viktig organisatorisk løsning for å tilby vann- og avløpstjenester i vårt langstrakte land. Andelslag vil på samme måte som kommunene ha som mål å produsere en god vann- og avløpstjeneste til lavest mulig kostnad for abonnentene/andelshaverne.

Kommunene vil ikke ha behov for eller ønske om å overta andelslagene, med mindre det er nødvendig for å sikre helse eller miljø, eller med mindre det er en praktisk og ønsket løsning for begge parter.

1.3 Heleid kommunalt eierskap

Lovforslaget forutsetter at alle nye vann- og avløpsanlegg skal være heleid av kommuner. Det vil si at det blir forbud mot delt eierskapsløsning mellom kommuner og private aktører.

En delt eierskapsløsning vil gi eiere med ulike rammebetingelser for sitt eierskap, ved at kommunene er pålagt å drive til selvkost, mens private eiere vil ha behov for avkastning for sine investeringer. Det gir særskilte utfordringer i styringen av selskapet, som bl.a. ble erfart av Bærum kommune og et privat selskap som sammen eide selskapet Bærum Vann AS for noen år tilbake. En annen ulempe med delt eierskap mellom kommunen og private, er at privat eierskap i et AS med kommunale eiere medfører at enerettsbestemmelsen i anskaffelsesregelverket ikke kan benyttes og at alle tjenester til selskapet må konkurransenutsettes.

Norsk Vann støtter på denne bakgrunn lovens krav om at nye vann- og avløpsanlegg skal være heleid av kommuner. Det er også i overensstemmelse med Stortingets forventninger til lovforslaget, jf. Innst. S. nr. 181 (2007-2008).

Vi tolker lovforslaget dit hen at det fortsatt vil kunne være aktuelt med delt eierskap mellom kommunen og andre andelshavere i form av et andelslag, der de andre andelshaverne er brukere eller representanter for brukerne. Denne løsningen kan være aktuell for eksempel i hytteområder, med et andelslag der både hytteeiere og kommunen er andelseiere. Vi ser det som en fordel om lovforarbeidene kan tydeliggjøre at dette også kan være en aktuell organisatorisk modell. I praksis innebærer dette som regel at kommunen blir andelseier med de samme rettigheter og plikter som de øvrige andelseierne. Det er derfor ikke nødvendig å lovregulere dette spesielt.

1.4 Lovteknisk grep, begrepsbruk, henvisninger mv.

Norsk Vann er glad for at departementet har valgt å innarbeide eierskapsbestemmelsene i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter fra 1974. Den delte løsningsmodellen som ble drøftet innledningsvis, med eierskapsregulering av vannanlegg og avløpsanlegg i hhv. helselovgivningen og miljølovgivningen, ville vært en uheldig oppsplitting av en samhörende regulering.

Utarbeidelse av en ny lov om eierskap og gebyrer, slik forslaget innebærer, gir et funksjonelt samlet lovgrep for vesentlige sider av VA-tjenestene – eierskapet og finansieringen - og gir dessuten anledning til modernisering av begrepsbruken i eksisterende lov om kommunale vass- og kloakkavgifter.

Vi støtter de endringer i begrepsbruken som departementet foreslår; med bruk av "vann- og avløpsanlegg" i stedet for "vann- og avløpsinfrastruktur", "avløpsgebyr" i stedet for "kloakkavgift" og "avløp" i stedet for "kloakk".

Når det gjelder valget mellom begrepene "kommunalt eierskap" og "offentlig eierskap", har vi forståelse for departementets begrunnelse for å velge "kommunalt eierskap", da det i praksis i hovedsak er snakk om kommunalt eide anlegg.

Vi forutsetter at lovens ordlyd ikke vil bli tolket begrensende når det gjelder etablering og drift av interkommunale samarbeidsløsninger på vann- og avløpsområdet fremover. Det vil være aktuelt i Norge, i likhet med en rekke andre land, med flere nye etableringer av VA-enheter som strekker seg over kommunegrensene. Større organisatoriske enheter vil bl.a. kunne komme som en følge av at kunnskaps- og regelverksutviklingen på VA-området fortsetter stadig mer kompetanse i utøvelsen av tjenesten, samtidig som prognosene viser at rekrutteringsutfordringene vil bli store i sektoren de neste årene.

Det er derfor viktig at begrepet "kommunalt eierskap" ikke begrenser kommunenes muligheter til å samarbeide om å gi innbyggerne gode vann- og avløpstjenester. Selv om lovens bokstav forutsetter kommunalt eierskap og kommunal gebyrinnkreving, må dette tolkes slik at eierskap og gebyrinnkreving også kan gjøres av kommunalt eide selskaper, uansett om disse eies av en eller av flere kommuner i fellesskap. Eksempelvis har det interkommunale selskapet GIVAS (Konsvinger og Grue) allerede i dag ansvaret for VA-tjenestene helt frem til kundene, herunder gebyrinnkrevingen.

Vi forutsetter også at det fortsatt skal være mulig å etablere statlig og fylkeskommunalt eide vann- og avløpsanlegg, eksempelvis i regi av Forsvaret som allerede har flere VA-anlegg.

På denne bakgrunn ber vi departementet tydeliggjøre i lovens forarbeider at interkommunale, fylkeskommunale og statlige eierskapsløsninger og gebyrordninger også vil være innenfor lovens rammer og intensjon. Hensikten er å sikre en fremtidig tolkning av lovens bestemmelser om kommunalt eierskap, som ikke virker begrensende på fornuftige, offentlige organisatoriske løsninger på vann- og avløpsområdet.

Når det gjelder begrepet "privat vann- og avløpsanlegg" brukes dette om alle former for privat eierskap; både andelslag eid av abonnentene selv og private selskaper som har investert i vann- og avløpsanlegg. Dette kan gi grunnlag for misforståelser og gjør det ekstra viktig med presiseringer og nyanseringer i merknader og forarbeider til loven og i generell omtale av loven.

Vi har for øvrig to innspill til lovforslaget som er av pedagogisk karakter:

- Navn på loven: Departementets forslag til ny lovtittel er "Lov om kommunalt eigarskap og kommunale vass- og avløpsgebyr". Vi opplever at denne er i lengste laget til å være praktisk i muntlig omtale, samtidig som den er i knappeste laget til å være presis. Vi vil anbefale den noe kortere varianten "Lov om kommunale vann- og avløpsanlegg", som vil være dekkende for både eierskaps- og gebyrreguleringen. Den vil også være så kort at det ikke er nødvendig med egen formell korttittel på loven, jf. Lovdata.
- Lovforslaget § 1 første ledd 1. punktum: Vi mener det vil være mer presist og i samsvar med formuleringen i 2. punktum å bruke flertallsformen "kommunar" i stedet for "kommunen", på denne måten: "Nye vass- og avløpsanlegg skal vere fullt ut eigd av kommunar."

I tillegg vil det være behov for å endre henvisningene til plan- og bygningsloven i tråd med ny plan- og bygningslov, som er vedtatt og ventes å tre i kraft i løpet av 2009. I lovforslaget § 2 første ledd og § 3 første ledd må derfor henvisningene til paragrafer i plan- og bygningsloven (§§ 66, 67 eller 92) endres i henhold til strukturen i ny lov (§§ 27-1 eller 27-2), jf. "Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)".

1.5 Kjøperett, men ingen kjøpeplikt

Det er en viktig reservasjon at forbudet mot salg til andre enn kommuner ikke utløser noen kjøpeplikt for kommunene, slik departementet har påpekt i merknadene til lovforslaget. En eksklusiv kjøperett er positiv og i tråd med lovforslagets intensjon om kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg. En kjøpeplikt ville gitt en uforutsigbar økonomisk situasjon for kommunene på vann- og avløpsområdet, da mange private vann- og avløpsanlegg står overfor store investeringer for å kunne innfri regelverkets mange krav.

Det er derfor viktig at den enkelte kommune står fritt i å forhandle om evt. overtakelse av private vann- og avløpsanlegg som ikke ønsker å drive virksomheten videre. Norsk Vann mener presisjonen om at det ikke er kommunal kjøpeplikt er så viktig at det eksplisitt må fremkomme i ny lov, enten direkte i lovtekst eller gjennom merknadene til loven, slik høringsnotatet legger opp til.

1.6 Håndtering av eierskifte fra privat til kommunalt eierskap

I tilfeller der det blir aktuelt med kommunal overtakelse av et privat vann- og avløpsanlegg, vil betingelsene rundt overtakelsen være et viktig spørsmål. Norsk Vann er kjent med at dette i dag blir løst på ulikt vis fra sak til sak. Diskusjonstemaer mellom kommunen og den private eieren (normalt styret for et andelslag) er bl.a. kvaliteten på anleggene, behovet og tempoplan for oppgraderingstiltak, restverdi for anleggene, endring i gebyrnivå for abonnentene, grunneierrrettigheter mv.

Selv om det kun er kommunal kjøperett, og ikke kjøpeplikt, peker departementet i høringsnotatet på at kommunene som følge av sitt overordnede ansvar på vann- og avløpsområdet normalt vil overta private vann- og avløpsanlegg der dette er ønsket fra private eieres side.

Norsk Vann tror det vil være et behov, aktualisert av dette lovforslaget, for bedre rådgivning overfor kommunene og eiere av private vann- og avløpsanlegg knyttet til en eierskifteprosess. Vi tror det kan virke konfliktforebyggende dersom det blir utarbeidet nærmere veiledning med prinsipper for overføringen og eksempler på avtaler. Norsk Vann drøfter gjerne et nærmere samarbeid om dette med departementet.

1.7 Unntak for mindre vann- og avløpsanlegg og anlegg for næringsvirksomhet m.v.
Norsk Vann støtter de unntaksbestemmelser fra hovedregelen om kommunalt eierskap, som er inntatt i lovforslaget § 1 tredje og fjerde ledd.

Vi mener det er fornuftig å avgrense eierskapsreguleringen til vannanlegg som forsyner minst 20 husstander/20 hytter/50 personer og til de avløpsanlegg som har utslipp på minst 50 personekvivalenter (§ 1 tredje ledd). Det er viktig å fastsette en nedre grense for lovens virkeområde, for å unngå unødvendige formaliakrav som søknadsplikt og –behandling ved etablering eller utvidelser/sammenslåinger for de mange små anleggene under 50 personer/personequivivalenter. Det er hensiktsmessig, som departementet foreslår, at størrelsen på anleggene følger de definisjonsgrensene som allerede er etablert i henholdsvis drikkevannsforskriften (vann) og forurensningsforskriften (avløp).

Videre støtter vi at vann- og avløpsanlegg som kun betjener næringsmiddelbedrifter, turistbedrifter, ideelle stiftelser som sykehjem m.v., er unntatt fra kravet om kommunalt eierskap og ikke skal omfattes av kravet om søknadsplikt ved nyetablering eller utvidelse. Jf. lovforslaget § 1 fjerde ledd.

1.8 Grensesnittet mellom kommunale hovedledninger og private (stikk-)ledninger
Vi støtter departementets forslag om at private ledninger (stikkledninger) samt utstyr utenfor husets yttervegg og sanitærinstallasjoner innenfor husets yttervegg er unntatt fra definisjonen av vann- og avløpsanlegg i lovforslaget § 1 andre ledd, jf. merknadene til § 1 andre ledd.

Det er viktig at det innenfor det nye lovforslaget fortsatt blir opp til kommunene å definere det konkrete skillet mellom kommunale fellesledninger for vann- og avløp og private (stikk-)ledninger, som er bygningseiers ansvar.

Praksis vil variere noe fra kommune til kommune, og det har frem til i dag vært opp til den enkelte kommune å definere dette grensesnittet konkret og holde oversikt over hva som er kommunalt eide anlegg og hva som er tilknyttede private (stikk-)ledninger. Eksempelvis kan felles hovedledninger, kummer, pumpestasjoner mv. innenfor et borettslag, hytteområde eller industriområde være definert som "stikkledninger" som ikke skal overtas av kommunen, men der eierskapet skal være i form av et sameie, i regi av hytteforeningen, borettslaget eller lignende. Men praksis for dette varierer fra kommune til kommune, og policy kan også ha endret seg med tiden i en kommune.

På dette området har lokalpolitiske avveininger ligget til grunn for utformingen av kommunal policy, slik den er nedfelt i hovedplaner, abonnementsvilkår (sanitærreglement) og i evt. konkrete avtaler.

Norsk Vann er kjent med at flere kommuner har igangsatt utredninger for å se om grensen mellom kommunalt og privat eid ledningsnett skal endres. Det kan være ulike beveggrunner for dette. Eksempelvis kan enkelte bykommuner ønske å ta ansvar for en større andel av ledningsnettet, for å sikre samfunnsøkonomisk gode løsninger ved rehabilitering av ledningene, bl.a. i offentlig veggrunn i trafikkbelastede områder. Andre kommuner,

eksempelvis med mye spredt bebyggelse og lange ledningsstrekker per husstand, vil kunne ha behov for en endring av policy med hensyn til hva kommunen bekoster av nye ledningsanlegg og hva huseierne må forvente å bekoste av eksempelvis lange endeledninger. Noen kommuner kan videre se utfordringer med borettslag o.l. med eget fordelingsnett, der antall personer/husstander i teorien utløser drikkevannsforskriftens krav til godkjenning av vannforsyningssystemer, og der borettslaget o.l. ikke er egnet til å ivareta sine forpliktelser som "vannverkseier". Mattilsynets holdning på dette feltet er p.t. ikke avklart.

Vi forutsetter at kommunene, også etter de nye lovbestemmelsene og definisjonen i § 1 andre ledd, står fritt i å definere grensesnittet mellom kommunalt eide og privat eide ledninger, i tråd med kommunal policy og abonnementsvilkår. Vi ber departementet sørge for at dette tydeliggjøres i forarbeidene til loven, slik at kommunenes handlefrihet ikke blir innskrenket på dette feltet som følge av den nye eierskapsreguleringen.

Samtidig har dette temaet berøringspunkter med tilknytningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven, som også lovforslaget § 2 første ledd bygger på. Forutsetningen for å kunne pålegge tilknytning av bygning til offentlig vann- og avløpsledning, er at ledningen må gå over eiendommen, i veg som støter til den eller over nærliggende areal. Det skal videre ikke være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad, jf. både eksisterende plan- og bygningslov § 65 og § 66 og ny plan- og bygningslov § 27-1 og § 27-2.

Begrepene "over nærliggende areal" og "uforholdsmessig stor kostnad" har ført til ulik praktisering i kommunene og gitt grunnlag for tvistesaker lokalt. Norsk Vann påpekte under Stortingets høring av byggesaksdelen i ny plan- og bygningslov, at det var ønskelig med nærmere føringer med hensyn til hvordan disse bestemmelsene skal forstås.

Komiteinnstillingen støtter Norsk Vanns forslag: *"Komiteen ber derfor om at Regjeringen vurderer å lage en veileder til nevnte bestemmelser."*

Norsk Vann mener det her er viktig å finne en god balansegang for kommunene i utøvelsen av myndighet etter plan- og bygningsloven og etter ny eierskaps- og gebyrlov. Det er viktig med en veiledning til plan- og bygningsloven for hvordan tilknytningsbestemmelsene for spredtbygde områder skal praktiseres mest mulig rettfærdig for abonnentene, samtidig som det er viktig at kommunene kan legge opp til et funksjonelt grensesnitt mellom kommunale fellesledninger og private (stikk-)ledninger som er politisk ønskelig og økonomisk forsvarlig ut fra lokale forhold.

Norsk Vann mener en nærmere veiledning for hvordan kommunene skal utøve sin myndighet på dette feltet, best kan utredes i samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, og med medvirkning fra kommunesektoren og vann- og avløpsbransjen. Norsk Vann bidrar gjerne med innspill til hva en veiledning bør inneholde og med forslag til aktuelle representanter fra kommunene/VA-bransjen i et slikt arbeid. Det kan også være et prinsipielt tema å drøfte rammene for gjennom et sektorlovutvalg, jf. punkt 2.2.2 nedenfor.

1.9 Kommunal styringsmulighet ved nyetableringer og utvidelser/sammenslåinger

Norsk Vann mener at departementet med lovforslaget § 2 har funnet en hensiktsmessig styringsmodell overfor private vann- og avløpsanlegg, når nye anlegg skal etableres eller når eksisterende anlegg skal utvides eller slås sammen:

- Ved at eier av privat vann- og avløpsanlegg har søknadsplikt ved etablering, sammenslåing eller vesentlig utvidelse, og ved at kommunen kan stille særlige vilkår i tillatelsen, sikrer man at lovens intensjoner blir ivaretatt av kommunene overfor private vann- og avløpsanlegg når disse etableres, sammenslås eller utvides vesentlig. Vi støtter for øvrig departementets syn om at hva som er "vesentlig" utvidelse må vurderes konkret av kommunen, og at 25 % økning i antall brukere av vann- og avløpsanlegget er en egnet veiledende grense.

- Gjennom søknadsbehandlingen vil kommunen se etableringen/sammenslåingen/utvidelsen i sammenheng med kommunens myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven, og avveie hva som er den mest hensiktsmessige løsningen for den aktuell bebyggelsen; tilknytning til privat vann- og avløpsanlegg eller utvidelse av det kommunale dekningsområdet.
- Nye private anlegg er forutsatt organisert som andelslag eid av brukerne, og det er dermed klare lovmessige rammer for private utbyggere av vann- og avløpsanlegg. Vi støtter departementets forslag om ikke å begrense aktuell selskapsform for andelslagene, så lenge det er krav om at andelslagene skal være eid av abonnentene. Sønn sett kan både samvirkeforetak og aksjeselskap være aktuelle organisasjonsformer, forutsatt at abonnentene selv er eiere av samvirket eller aksjeselskapet med en eierandel som gjenspeiler bruksandelen.

Vi vil også støtte at loven ikke gis tilbakevirkende kraft, slik at eksisterende vann- og avløpsanlegg ikke må endre sin eier- og organiseringsform som følge av den nye loven. De aller fleste eksisterende vann- og avløpsanlegg er organisert i tråd med lovforslagets intensjoner, enten som kommunalt/interkommunalt eide anlegg eller som andelslag eid av brukerne. Det finnes noen unntak med annen organisering, men de fleste av disse opererer i praksis også i tråd med lovens intensjoner.

Noen få anlegg kan imidlertid operere i strid med lovforslagets intensjoner i dag, jf. enkelte "kloakkbaronier", der private eiere (grunneiere, lag) har vist seg å utnytte sin monopolsituasjon og kreve uforholdsmessig høy pris eksempelvis for transport av avløpsvann ut fra et hytteområde og frem til kommunal avløpsledning. Dette utgjør en økonomisk ulempe for abonnentene, men ingen sikkerhetsrisiko, og vi antar at det ikke utgjør et så stort problem at det må tas lovmessige grep for å endre situasjonen.

Kommunene gis uansett en mulighet i lovforslaget § 2 tredje ledd til å gripe inn overfor urimelig utøvelse av monopolmakt hvis anlegget utvides vesentlig, og kan kreve at anlegget skal organiseres som et andelslag eid av abonnentene "når særlege omsyn talar for det". Urimelig høy prissetting er anført av departementet som en aktuell grunn til å stille vilkår i tillatelsen. Departementet påpeker i høringsnotatet at kommunen i størst mulig grad bør forsøke å stille vilkår som kan avhjelpe problemene, fremfor å kreve omdanning til andelslag. Norsk Vann støtter forslaget til "sikkerhetsnett" for abonnentene som ligger i § 2 tredje ledd, og deler departementets syn om at kommunene må foreta grundige helhetsvurderinger ved myndighetsutøvelse etter denne hjemmelen.

§ 2 første ledd fastsetter søknadsplikt for de tre kategoriene 1) etablering, 2) vesentlig utvidelse og 3) sammenslåing av private vann- og avløpsanlegg. I § 2 andre ledd er det gitt utdypende bestemmelser for nye anlegg og i § 2 tredje ledd for vesentlig utvidelse av eksisterende anlegg. Vi er av den oppfatning at sammenslåing av anlegg burde vært inkludert i § 2 tredje ledd, for å sikre at kommunen også i slike saker skal vurdere om det er nødvendig å stille særlige vilkår i tillatelsen av hensyn til abonnentene ved det aktuelle anlegget. Vi vil foreslå at § 2 tredje ledd endres til følgende: "Ved samanslåing eller vesentlig utviding av eksisterende anlegg avgjør kommunen..."

1.10 Behovet for konfliktløsningsordninger

I lovforslaget gis kommunene økt myndighet ved at de skal ta stilling til søknader om etablering/utvidelser/sammenslåing av private vann- og avløpsanlegg, gi tillatelse eller avslå søknaden og kunne stille vilkår i tillatelsen. I en del tilfeller vil kommunen være å anse som en motpart til eier av privat vann- og avløpsanlegg. Eksempelvis kan det være saker der kommunen har ønsket å overta et andelslag, men andelslaget har motsatt seg dette, eller det kan være saker der andelslaget ønsker at kommunen overtar anleggene, men kommunen ikke ønsker dette mv. Videre kan det være at kommunens vedtak etter lovforslaget § 2 med eventuelle vilkår etter § 2 andre eller tredje ledd, oppleves som urimelig av eier av det private vann- og avløpsanlegget, herunder andelslag.

Vi savner en nærmere drøfting og evt. lovregulering av hvordan rettssikkerheten skal ivaretas for eiere av private vann- og avløpsanlegg. En løsning på dette kan være å innføre en klageadgang på kommunens vedtak etter lovforslaget § 2, i tråd med forvaltningslovens prinsipper. Aktuelt klageorgan kan være kommunestyret, formannskapet, særskilt klagenemnd opprettet av kommunestyret eller fylkesmannen.

1.11 Driftskontrakter

Et viktig spørsmål i tilknytning til eierskapsreguleringen, er hvorvidt det skal settes begrensninger på varigheten av kontrakter for drift av vann- og avløpsanlegg i regi av private selskaper. Departementet har i lovforslaget ikke inntatt noen tidsbegrensning på driftskontrakter, men ber spesielt om synspunkter på dette forholdet i sitt høringsbrev.

Det er få erfaringer med konkurranseutsetting av selve driften av vann- og avløpsanlegg i Norge. Et unntak er Bekkelaget renseanlegg i Oslo, der Oslo kommune v/Vann- og avløpsetaten (VAV) har inngått en 15-årig driftsavtale med Bekkelaget Vann AS (BEVAS). BEVAS forvalter utslippskonsesjonen for renseanlegget, men VAV er juridisk ansvarlig overfor fylkesmannen. I følge VAV er erfaringene med driftsavtalen stort sett positive, men det kreves god oppfølging og kontroll av avtalen, for å være sikker på at kravene til kvalitet og sikkerhet opprettholdes.

Norsk Vann ser at det kan fremføres argumenter både for og mot en lovregulering av varigheten av slike driftskontrakter:

Argumenter for en lovregulering av driftskontraktens varighet:

- Utstrakt konkurranseutsetting av drift av vann- og avløpsanlegg i Norge kan undergrave intensjonen bak lovforslaget. Ved konkurranseutsetting av driftsoppgaver vil kommunens egenkompetanse bli redusert, og det vil kreve omfattende kontraktstyring for å sikre at hensynet til kvalitet, sikkerhet og langsiktighet blir ivaretatt. Særlig gjelder dette driften av vannverk, der hensynet til sikkerhet og beredskap er mest tungtveiende.
- En juridisk betenkning fra februar 2008, som Advokatfirmaet Haavind Vislie AS utførte på oppdrag av KS, gjelder adgangen til å tildele enerett for utførelse av VA-tjenester etter forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 (2) h. I denne utredningen argumenteres det med sikkerhet, kvalitet og beredskap som argumenter for at kommunene må kunne tildele enerett for utførelsen av VA-tjenester til annet offentligrettslig organ, eksempelvis et interkommunalt selskap. Den samme argumentasjonen kan bli brukt for å begrunne at varigheten på private driftskontrakter bør tidsbegrenses.

Argumenter mot en lovregulering av driftskontraktens varighet:

- Kommunene og de kommunalt eide VA-selskapene vil alltid ha behov for å benytte markedet til å løse oppgaver på vann- og avløpsområdet, der dette ut fra en helhetsvurdering er mest hensiktsmessig. I dag regner vi med at i størrelsesorden 50-70 % av gebyrinntektene på vann- og avløpsområdet går til innkjøp av tjenester og utstyr fra private aktører i markedet, og anskaffelsene skjer i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Dette kan være legging av ledninger, bygging av renseanlegg og utførelse av spesialiserte oppgaver som kommunen/VA-selskapene ikke ser det hensiktsmessig å ha personell og maskinell til å utføre selv. Det vil være vanskelig å trekke noen lovmessig grense for hva slags type kontrakter som skal tidsbegrenses og ikke.
- Kommunene/VA-selskapene vil som eiere av vann- og avløpsanleggene være nærmest til å vurdere hva som er hensiktsmessig bruk av eksternt kompetanse og ressurser som supplement til vann- og avløpsvirksomhetens egne ressurser. Det er eier som er ansvarlig overfor kundene og som vil ha størst interesse av at kvalitet, sikkerhet og langsiktighet ivaretas i den daglige drift. Det er derfor kommunenes/VA-selskaperens

egen organisering og forvaltning av eierskapet som vil være det avgjørende, ikke lengden på kontraktene.

- Aktuell kontraktslengde vil kunne variere avhengig av størrelse og kompleksitet på anleggene. For mindre anlegg kan det tenkes at private aktører lettere og raskere kan sette seg inn i anleggets drift enn ved større, komplekse anlegg. Da er det mulig å ha kortere kontraktslengder. For større, komplekse anlegg vil lengre kontrakter være mer hensiktsmessig. Kort kontraktslengde medfører dessuten økt arbeidsmengde for kommunene/VA-selskapene ved at kontrakten hyppigere skal ut på anbud og fordi det i oppstartsfasen av en ny driftsavtale kreves betydelig innsats i veiledning, opplæring og oppfølging av den private aktøren.
- Det er viktig å skille privatiseringsdebatten fra debatten om konkurranseutsetting, da dette ofte blandes sammen og gir grunnlag for misforståelser. En regulering av driftskontrakter kan bli en avsporing av eierskapsdebatten, og man risikerer at lovforslaget ikke blir vedtatt av Stortinget. Jf. debatten i Stortinget 3. april 2008 under behandlingen av dok. 8:91 (2006-2007), der det ble debatt om en formulering i dok. 8 forslaget knyttet til konkurranseutsetting av driftsoppgaver.

Basert på en samlet vurdering, mener Norsk Vann at de mest tungveiene argumentene taler for at det ikke bør settes lovmessige begrensninger på varigheten av kontrakter for drift av vann- og avløpsanlegg. Vi støtter således departementets lovforslag, som ikke har inntatt slike begrensninger. Vi mener det må være opp til det kommunale selvstyret å ta stilling til behovet for konkurranseutsetting av både utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsoppgaver og i så fall egnet kontraktslengde i det enkelte tilfelle. Kvalitet, sikkerhet og langsiktighet vil uansett være grunnleggende premisser i konkurransegrunnlaget og kontraktstyringen av det enkelte oppdraget.

Salg av vann- og avløpsanlegg til private vil kunne ha irreversible konsekvenser for abonnentene, så vel økonomisk som kvalitets- og sikkerhetsmessig. Konkurranseutsetting av driftsoppgaver vil derimot ikke ha irreversible konsekvenser, da kommunene sitter med eierskapet og styringsvirkemidlene.

Konkurranseutsetting av hele driften av et vann- eller avløpsanlegg er ikke vanlig i Norge i dag. Hvis det skulle vise seg at norske kommuner/VA-selskaper begynner med utstrakt bruk av konkurranseutsetting av driften og det viser seg at dette skjer på en måte som svekker kvaliteten og sikkerheten ved tjenestene, kan lovgiver gripe inn med regulatoriske virkemidler på et senere tidspunkt.

1.12 Problemstillinger knyttet til OPS, BOT mv.

Det er viktig at lovttekst og/eller forarbeider gir avklaringer på hvordan loven skal forstås når det gjelder ulike typer samarbeid eller avtaler mellom kommuner og private utbyggere av vann- og avløpsanlegg, der hensikten er at anleggene skal overdras til kommunen etter en viss tid. Samarbeidet kan for eksempel være i form av en OPS-avtale (offentlig-privat samarbeid) eller BOT-avtale (build operate transfer), der et privat firma etter avtale med kommunen bygger ut, finansierer, eier og drifter et anlegg en tidsbegrenset periode (10-30 år) og deretter overdrar eierskapet og driftsansvaret til kommunen.

Dette vil normalt ikke være en ønsket modell for kommunene, da realiteten er at kommuner i dag har gunstigere lånevilkår enn private. Det kan imidlertid være andre forhold som gjør at en kommune ønsker å gå inn på en OPS-/BOT-løsning for å sikre raskere utbygging av et område enn det kommunen ser seg i stand til. Eksempelvis kan det være kommuner som er på ROBEK-listen, som ikke kan øke sine lånerammer og må ty til alternative utbyggingsløsninger, selv om disse blir dyrere for abonnentene. Et annet eksempel kan være vann- og avløpsanlegg i hytteområder.

En annen variant av offentlig-privat samarbeid som det bør tydeliggjøres hvordan loven skal forstås i forhold til, gjelder løsninger som de ovennevnte "kloakkbaroniene", dvs. private

aktører som ønsker å påta seg en utbygging som kommunen selv ikke ønsker å ta ansvaret for. Det kan eksempelvis være utbygging av ledningsanlegg som knytter et privat utbyggingsområde til kommunalt nett. Den private investoren løper da risikoen for underskudd, men kan også sitte igjen med stor fortjeneste.

Eksempler på slike utbyggingsavtaler finnes allerede i dag, og det vil ventelig bli flere slike saker i årene som kommer. Det er derfor viktig at den nye loven m/forarbeider angir lovgivers holdning til disse sakene. På den ene siden kan man være kategorisk og si at det ikke aksepteres slike former for undergraving av lovens intensjon. På den andre siden kan det være at enkeltkommuner vil ha behov for at private utbyggere tar et ansvar innenfor et definert geografisk område i en tidsbegrenset periode, for å ivareta utviklingsbehov som kommunen har, men ikke har mulighet til å innfri i egenregi. En mellomløsning kan være å "omdefinere" tradisjonelle OPS-ordninger til å være samarbeidsavtaler der kommunen beholder eiendomsretten, med inngår avtale om utbygging og drift med privat aktør, kombinert med oppgjørsregler dersom samarbeidet må brytes.

2. Behovet for å bygge ny lov videre ut til en sektorlov

Norsk Vann støtter som vist ovenfor, departementets forslag til ny lov om kommunalt eierskap og kommunale vann- og avløpsgebyrer. Vi støtter behovet for en snarlig lovregulering av eierskapet, og har derfor ikke ønsket å ta opp flere utfordringer enn nødvendig knyttet til lovforslaget, for å unngå at lovbehandlingen blir forsinket som følge av behovet for avklaringer på tilgrensende områder.

Vi mener imidlertid at det foreliggende lovforslaget må anses som et første skritt på veien mot en sektorlov og at lovforslaget ikke må bremse opp for arbeidet med øvrige, viktige regelverksforbedringer på VA-området.

KS og Norsk Vann har som kjent gjennom flere år påpekt behovet for en mer helhetlig og modernisert regulering av vann- og avløpstjenestene i Norge. Da sektorlovbehovet henger nøye sammen med eierskapet til vann- og avløpsanleggene, vil vi i dette punkt 2 av høringsuttalelsen benytte anledningen til å oppsummere status for sektorlovdebatten, gjengi våre hovedbegrunnelser for et utvalgsarbeid, peke på sentrale problemstillinger knyttet opp mot ny eierskaps- og gebyrlov, samt gi vårt forslag til videre arbeidsprosess.

2.1 Status for arbeidet med en sektorlov (VA-lov)

Norsk Vann og KS anmodet i mai 2006 om at Regjeringen skulle nedsette et utvalg for å vurdere behovet for en sektorlov på VA-området og evt. utarbeide forslag til lovtekst, jf. argumentasjonen i Norsk Vann (NORVAR) rapport 141/2004 "Trenger Norge en VA-lov?".

Hovedhensikten med en sektorlov vil være å få en bedre regulering av forholdet mellom kommunene/VA-selskapene som tjenesteytere og innbyggerne og næringslivet som tjenestemottakere på VA-området.

En myndighetsgruppe nedsatt av Miljøverndepartementet og ledet av SFT (heretter kalt faggruppen) vurderte Norsk Vann og KS sin argumentasjon for en sektorlov og konkluderte i desember 2007 med at dagens regelverk har mangler og svakheter som må utbedres. Faggruppen anbefalte imidlertid ikke et helhetlig lovarbeid, men at de forskjellige myndighetene på området bør vurdere endringer i eksisterende regelverk. Norsk Vann fremholdt i brev ultimo 2007 og i møter med departementet i 2008 at faggruppens arbeid ikke hadde vært grundig nok og at de bl.a. ikke hadde vurdert hovedargumentet for en sektorlovgivning; bedre regulering av forholdet mellom kommunene/VA-selskapene og deres kunder.

Under høringen av dok. 8 forslaget om eierskapsregulering lanserte Norsk Vann forslag om en to-trinns prosess; et snarlig lovarbeid knyttet til eierskapet, som i neste fase bygges videre ut til en helhetlig sektorlov. I debatten i Stortinget 3. april 2008 tok mange politikere til orde for at det burde utarbeides en sektorlov på VA-området. Mindretallets forslag var følgende:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake med forslag til samlet norsk vann- og avløpslov."

Da dette forslaget falt, sluttet mindretallet seg til flertallets forslag, som var:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere hvordan faggruppens utredning og NOU 2006: 6 om en egen sektorlov for vann og avløp skal følges opp politisk."

Utfordringene med dette vedtaket er at NOU 2006: 6 ikke berører temaet sektorlov og at faggruppens utredning som nevnt anbefalte at det *ikke* skal utarbeides en egen sektorlov. Norsk Vanns opplever at vedtaket, sammenholdt med komitéinnstillingen og med de innlegg partiene holdt i debatten, har skapt usikkerhet og at det i dag ikke foreligger en endelig avklaring i sektorlovsaken.

Miljøverndepartementet redegjorde for sitt standpunkt om at det ikke er behov for en sektorlov, i budsjettforslaget for 2009 (St.prp. nr. 1 (2008-2009)), jf. kap. 15 "Om oppfølging av oppmodingsvedtak frå Stortinget":

"Regjeringen vil be Statens forurensningstilsyn om å følge opp anbefalingene i en rapport som ble utarbeidet av en faggruppe ledet av SFT i desember 2007. Etter faggruppens vurdering var det ikke dokumentert tilstrekkelig behov for en egen sektorlov for vann og avløp slik som det ble anbefalt i NOU 2006: 6. Faggruppen anbefalte imidlertid at det bør arbeides videre med enkelte problemstillinger innenfor vann- og avløpsområdet, og da særlig på enkelte prioriterte områder. Disse omfatter problematikk knyttet til flom og overvann, brannvann og et eventuelt behov for nye eller forbedrede veiledere på området."

2.2 Behovet for et sektorlovarbeid, sett fra VA-bransjens side

Norsk Vanns hovedbegrunnelser for et sektorlovarbeid er som tidligere fremført:

- Velfungerende VA-tjenester er en forutsetning for samfunnets funksjonsdyktighet og for den enkelte innbyggers helse og velvære. VA-sektoren har i lang tid vært utsatt for stemoderlig behandling fra statlige myndigheters side, noe som har resultert i et fragmentert regelverk med store svakheter. Myndighetsansvaret er delt på en rekke departementer, og ingen av disse har i dag helhetlig kompetanse på VA-området.
- Til sammenlikning har andre infrastrukturtenester sine sektorlover (veglov, energilov mv.). Land som Sverige og Finland har gode erfaringer med egne sektorlover på VA-området.
- Tiden er overmoden for å få etablert et samlet, funksjonelt rammeverk for VA-tjenestene, som ivaretar behovet for modernisering av tjenestetilbudet i forhold til eksisterende og kommende utfordringer, herunder klimautfordringer, beredskapsbehov, rekrutteringsproblemer m.v.
- Hovedhensikten med en sektorlovgivning vil være å få en bedre regulering av forholdet mellom kommunene/VA-selskapene og brukerne. Det er behov for en nærmere avklaring av rettigheter og plikter for begge parter, herunder rammene for kommunale abonnementsvilkår (sanitærreglementer).
- Videre vil man med et sektorlovarbeid få gjennomført en delvis opprydding i fragmentert regelverks- og myndighetsstruktur. Det vil gi effektiviseringsgevinst for stat og kommune og være i overensstemmelse med Regjeringens moderniseringsmål om bedre og billigere offentlige tjenester til innbyggerne. Eksempelvis er vannleveranser i dag inkludert i forbrukerkjøpsloven, på linje med kjøp av stereoanlegg, noe Lovavdelingen i Justisdepartementet har innrømmet ikke er den mest hensiktsmessige reguleringen. Rettighetene til brukerne av VA-tjenester bør sikres på en mer skreddersydd måte i en sektorlov.

- Utarbeidelse av en sektorlov vil videre gi en samling og tydeliggjøring av relevante bestemmelser for brukerne av VA-tjenester, slik at disse kan finne frem til sine rettigheter i lovverket, noe som ikke er enkelt i dag.
- Den nye loven om kommunalt eierskap og kommunale vann- og avløpsgebyr bør være kjernen i en sektorlov, med en samling og utbygging av bestemmelser som ivaretar kommunenes/VA-selskapenes og brukernes behov for tydelige og fremtidsrettede rammer.
- De detaljerte kvalitetskravene til VA-tjenestene er gitt gjennom drikkevannsforskriften, forurensningsforskriften, gjødselvareforskriften m.v. og fremstår som hensiktsmessige. En sektorlov vil være en mer smalspektret lov som regulerer de sentrale aspektene i forholdet mellom kommunene/VA-selskapene som tjenesteleverandør og innbyggerne/næringslivet som kunder, og med henvisninger til kvalitetsregelverket som finnes på de ulike områdene.

De temaer vi konkret mener bør behandles av et sektorlovutvalg, er omtalt i vår rapport 141/2004 "Trenger Norge en VA-lov?", samt i utdypende notater og dokumenter vi for øvrig har presentert for departementet i anledning dette viktige spørsmålet for VA-bransjen.

Vi vil begrense oss her til å utdype noen av behovene vi ser for et snarlig iverksatt utvalgsarbeid, sett i lys av den nye eierskapsreguleringen og andre dagsaktuelle utfordringer:

2.2.1 Bedre regulering av forholdet mellom tjenesteyter og tjenestemottaker

Når det nå foreslås lovfestet kommunalt eierskap til vann- og avløpsanleggene, bør dette følges opp med en nærmere utredning for å avklare hvordan kommunene/VA-selskapene skal utøve sin monopolstilling overfor abonnentene. En lovmessig avklaring av rettigheter og plikter for så vel tjenestetilbydere som tjenestemottaker vil være viktig for å sikre legitimitet for det kommunale tjenestemonopolet, for å sikre mest mulig enhetlig, kommunal praksis, for å sikre innbyggere og næringsliv like rettigheter og plikter som VA-kunder og for å redusere antall tvistesaker, som i dag må avgjøres av domstolene.

Vesentlige sider av forholdet mellom kommunene/VA-selskapene og abonnentene må i dag reguleres av privatrettslige avtalevilkår mellom anleggseier og den enkelte abonnent. Eksempelvis må de kommunale abonnementsvilkårene (sanitærreglement) fastsettes av kommunen/VA-selskapene i kraft av å være eier av anleggene, og rimeligheten av vilkårene må domstolene vurdere opp mot bl.a. avtalelovens bestemmelser i hver enkelt tvistesak.

I stor grad antas det at man har funnet en god balansegang i det nylig reviderte "Standard abonnementsvilkår for vann og avløp", som Kommuneforlaget utgir og som kommunene anbefales å vedta som egne abonnementsvilkår. Imidlertid er det viktig at disse vilkårene gis hjemmel i lov og at lovforarbeidene tydelig klargjør avveiningene som ligger bak de plikter, rettigheter og ansvarsforhold som fremkommer av abonnementsvilkårene. Det vises i den anledning til tilsvarende svensk modell i "lagen om allmänna vattentjänster" og ABVA (allmänna bestämmelser för användande av kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning).

2.2.2 Avklaring av hvor langt det kommunale ansvaret strekker seg

I høringsnotatet påpekes det at kommunene ikke er lovpålagt å sørge for vann- og avløpstjenester i dag. Videre gjennomgår departementet i kap. 4 i høringsnotatet kommunens ansvar på VA-området sett i lys av lov om kommunale vass- og kloakkavgifter, forurensningsloven, helselovgivningen, brannvernloven og plan- og bygningsloven.

Vi mener det er viktig med en nærmere utredning og avklaring av disse lovverkens betydning for hvor langt det kommunale ansvaret strekker seg på VA-området, og at kommunens ansvar eksplisitt uttrykkes gjennom en sektorlov, samt at tilgrensende lovverk harmoniseres med dette.

Det er flere forhold som er uavklart eller forvirrende i dagens lovverk, sett opp i mot eierskapslovsforslaget, eksempelvis:

- Forurensingsloven § 24, 1.ledd: "Kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen". Det bør presiseres at dette ikke er til hinder for interkommunale løsninger eller konkurranseutsetting av driftsoppgaver. Videre må det presiseres hva som menes med delvis eierskap, jf. lovforslaget om eierskapsregulering.
- Brannvernloven m/forskrifter: Det er oppstilt en plikt for kommunen til å sørge for at vannforsyningen fram til tomtegrensen i tettbygd strøk er tilstrekkelig til å dekke brannvesenets behov for slokkevann. I høringsnotatet er det presisert at "Dette innebærer at der private vannselskaper eller andelslag ikke oppfyller kravene etter forskriften, vil kommunen ha et visst ansvar for å gripe inn og gjøre noe med dette." Det er nødvendig med en nærmere utredning og avklaring i så vel brannvernregelverket som gebyrregelverket om slokkevannansvaret, da dette spørsmålet har store økonomiske konsekvenser for de aktuelle partene. Det vises til at det er gjort et godt grunnlagsarbeide på dette feltet, jf. anbefalte roller og ansvar i VA/Miljø-blad nr. 82/2008.
- Helseovgivingen: I høringsnotatet er det påpekt at kommunen har et overordnet ansvar for at de sanitære forholdene i kommunen er tilfredsstillende. Mange mindre, private vann- og avløpsanlegg, herunder hytteanlegg, har dårlig standard og kan innebære risiko for helse og miljø. Hvilket ansvar har kommunen for at slike anlegg er tilfredsstillende og hvordan skal ansvaret utøves og bekostes?
- Plan- og bygningsloven: Samtidig med at ny eierskaps- og gebyrlov er på høring, har Stortinget vedtatt ny plan- og bygningslov. Disse lovene gir viktige føringer for kommunene som henholdsvis eiere av vann- og avløpsanlegg og som areal- og byggesaksmyndighet. Det bør gjøres en nærmere vurdering av kommunens ulike roller etter disse to lovene og behovet for nærmere veiledning for utøvelse av myndighet på VA-området. Som et eksempel kan vi trekke frem dilemmaet nevnt i punkt 1.8 ovenfor: Det er behov for en nærmere veiledning til plan- og bygningsloven for hvordan tilknytningsbestemmelsene for spredtbygde områder skal praktiseres mest mulig rettferdig for abonnentene, samtidig som det er viktig at kommunene etter ny eierskaps- og gebyrlov fortsatt kan utøve lokalt skjønn for hva som er funksjonelt grensesnitt mellom kommunale fellesledninger og private stikkledninger. Samlet sett er dette krevende problemstillinger som med fordel bør utredes innenfor rammene av et sektorlovarbeid, for å komme frem til hva som bør være nasjonale retningslinjer og hva som bør overlates til kommunalt skjønn.

Disse eksemplene illustrerer behovet for en nærmere avklaring av det kommunale ansvaret på vann- og avløpsområdet gjennom et sektorlovarbeid, og med justeringer i tilgrensende lovverk. Norsk Vann mener det er ønskelig at man i forarbeidene til ny eierskaps- og gebyrlov kan vise til at disse problemstillingene ikke er endelig avklart.

2.2.3 Behov for revisjon av gebyrbestemmelsene

I det nye lovforslaget er bestemmelsene fra lov om kommunale vass- og kloakkavgifter fra 1974 videreført, med en viss modernisering av begrepsbruken. Det er imidlertid behov for en grundigere modernisering av gebyrbestemmelsene enn det som nå er foreslått, bl.a. for å tilpasse regelverket til de klimautfordringer vann- og avløpssektoren står overfor. Behovet for modernisering gjelder både lovbestemmelsene og tilhørende gebyrbestemmelser i forurensningsforskriften del 4A.

Vi nevner her noen eksempler som illustrerer behovet for en grundig gjennomgang av gebyrbestemmelsene innenfor rammene av et sektorlovarbeid:

- Hvordan skal Norge finansiere klimatilpasningstiltak og behovet for nye overvanns- og avløpsløsninger? Skal det innføres en gebyrplikt også for overvann som ikke går i rør, for å kunne finansiere løsninger med lokal overvannsdiskonering, tilrettelegge for åpne flomveger m.v.? Hvilke overvannskostnader kan inkluderes i avløpsgebyrets selvkostberegning?
 - I § 3 andre ledd er det eksempelvis videreført bestemmelsen om at "Gebyr kan og krevjast for eigedom som slepp ut avløpsvatn i vassdrag når kommunen legg vassdraget i lukka ledning." Dette er en avleggs formulering, som ikke samsvarer med klimautfordringene og nyere overvannsstrategi. Utfordringen nå og i årene fremover er å lage overvannsløsninger hvor man unngår at overvannet føres i rør. Åpning av tidligere lukkede bekkeløp er eksempelvis et vanlig tiltak.
- Hvordan skal prinsipper for kostnadsdeling mellom infrastrukturaktørene være, herunder mellom vegeier og VA-eier? Eksempelvis: Hvem skal finansiere tømning av gatesandfang, nye tiltak i overvannssystemet for håndtering av flomvann, hvordan skal kostnadsdeling være ved omlegging av veg m.v.? Har VA-eier anledning til å kreve overvannsgebyr av vegeier?
- Gebyrbestemmelsene m/veiledning gir urealistiske føringer for at det må praktiseres "selvkost" per abonnent innen kommunen ("reflektere hva det koster å betjene den enkelte eiendom") og per kommune innen et interkommunalt samarbeid (jf. Kommunaldepartementets opprinnelige fortolkning, som ble nyansert av Miljøverndepartementet i brev til Norsk Vann av 9. mai 2007). Gebyrbestemmelsene må tilpasses den virkelighet som VA-tjenestene opererer under; at det ikke er mulig å operere med eksakt pris per husstand innen en kommune eller per kommune i et interkommunalt samarbeid, men at det er nødvendig og rettferdig å praktisere lik vannpris for samme type tjeneste.
- Gebyrbestemmelsene fra 1974 tar for øvrig ikke høyde for andre organisasjonsformer enn kommunale VA-løsninger. Det bør eksplisitt åpnes for at gebyrinnkreving også kan gjøres av kommunalt eide selskaper, uansett om disse eies av en eller av flere kommuner i fellesskap, jf. punkt 1.4 over.

2.2.4 Rettigheter til vannuttak

Så langt har diskusjonen om nasjonalt eierskap til vannressursene i Norge vært begrenset til vannkraftproduksjon og hjemfallsinstituttet. Mange vannverk har ikke godt nok sikret seg rettighetene til uttak av vann fra vannkilden de benytter, noe som kan bli en voksende utfordring i tiden fremover. Det kan også nevnes at flere kraftselskap spiller en rolle i vannforsyningen i dag. Eksempelvis kan konsesjonen til et vannuttak være gitt kraftselskapet, som i sin tur har avtale med vannverket/kommunen om å levere en delstrøm av dette til vannforsyningen.

Et sektorlovarbeid bør drøfte om rettigheten til uttak av vann til allmenn vannforsyning bør sikres bedre enn tilfellet er for mange vannverk i dag. Det bør foretas en gjennomgang av et representativt utvalg vannverk og se på i hvilken grad og på hvilket juridisk grunnlag disse har sikret seg rettigheter til vannuttak. Det bør videre drøftes hvordan evigvarende rettigheter for uttak av vann til allmenn vannforsyning mest hensiktsmessig bør sikres for eksisterende og nye vannverk og på hvilke vilkår.

2.3 Forslag til videre prosess

Vi ber på denne bakgrunn departementet vurdere å nedsette et sektorlovutvalg med representanter fra berørte myndigheter, kommuner/VA-selskaper og brukergrupper på VA-området, fordi:

- Faggruppen pekte selv på at de hadde begrenset tid til rådighet og ikke hadde kunnet utrede problemstillingene i rapport 141/2004 "Trenger Norge en VA-lov?"

- Summen av problemstillinger som faggruppen anbefalte videre utredet, nødvendiggjør utstrakt samarbeid mellom ulike myndigheter og betinger involvering av VA-sektor/kommunesektor og brukergrupper
- Sentrale problemstillinger, sett med VA-sektorens øyne, ble ikke vurdert eller ble misforstått av faggruppen. Dette fortjener en grundigere behandling der de som til daglig erfarer konsekvensene av mangler og svakheter ved dagens regelverk, også deltar i arbeidet

Utvalgsarbeidet bør kunne starte opp mens arbeidet med ny eierskaps- og gebyrlov er i sluttfasen og hensynta utfallet av dette lovarbeidet i sitt arbeid.

Sektorlovutvalget bør forslagsvis få i oppgave å:

- Utrede det viktigste behovet med en sektorlov: Bedre regulering av forholdet mellom kommunene/VA-selskapene som tjenestetilbydere og innbyggerne/næringslivet som tjenestemottakere, herunder lovhjemmel for kommunale abonnementsvilkår
- Utrede faggruppens anbefalte fokusområder: Brannvann, overvann og rettigheter til uttak av vann, samt de problemstillinger faggruppen hadde misforstått i forrige runde
- Avklare kommunenes ansvar på VA-området og modernisere gebyrbestemmelsene
- Anbefale hvordan problemstillingene kan løses ved endringer i eksisterende regelverk
- Anbefale hvilke problemstillinger som kun kan løses ved et sektorlovgrep. Med et sektorlovgrep menes i realiteten en videre utbygging av eierskaps- og gebyrloven til å omfatte et begrenset antall andre sentrale bestemmelser for forholdet mellom kommunene/VA-selskapene som VA-leverandører og innbyggerne/næringslivet som kunder

Utvalgets anbefalinger kan så følges videre opp av myndighetene gjennom ordinær høringsprosess og med utarbeidelse av Ot.prp. med forslag om lovreguleringer/-endringer overfor Stortinget.

3. Oppsummering

Norsk Vann berømmer departementet for et godt gjennomarbeidet og velbegrunnet forslag til lovfesting av kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg, gjennom ny lov om kommunalt eierskap og kommunale vann- og avløpsgebyr. Vi støtter intensjonene med loven og de hovedgrep som er foreslått for å gi innbyggere og næringsliv en god og sikker VA-tjeneste, herunder at andelagsmodellen kan videreføres. Vi støtter også at det ikke settes lovmessige begrensninger på varigheten av driftskontrakter.

Vi foreslår at følgende presiseres/forbedres i lovtekst, merknader til lov eller i forarbeidene:

- Det bør presiseres at kravet om at alle nye vann- og avløpsanlegg skal være heleid av kommuner, likevel gir rom for at det kan være delt eierskap mellom kommunen og andre andelshavere i form av et andelslag, der de andre andelshaverne er brukere eller representanter for brukerne.
- Det bør presiseres at begrepsbruken "kommunalt eierskap" i loven, skal tolkes slik at også andre former for offentlig eierskap og gebyrordninger for vann- og avløpsanlegg, herunder interkommunale, fylkeskommunale og statlige, vil være innenfor lovens rammer og intensjon.
- Vi foreslår som lovtittel "Lov om kommunale vann- og avløpsanlegg". I tillegg har vi noen forslag til justering av § 1 første ledd 1. punktum (kommunar) samt henvisning til paragrafer i ny plan- og bygningslov.

- Departementets presisjon om at det ikke er kommunal kjøpeplikt av private vann- og avløpsanlegg bør eksplisitt fremkomme i ny lov eller merknader til loven.
- Det bør tydeliggjøres at kommunene etter ny lov fortsatt står fritt i å definere grensesnittet mellom kommunalt eide hovedledninger og privat eide stikkledninger.
- "Sammenslåing" av anlegg bør inkluderes i lovforslaget § 2 tredje ledd.
- Det må vurderes å innføre en klageadgang på kommunens vedtak etter lovforslaget § 2.
- Ny lov m/forarbeider bør uttrykke lovgivers syn på hvordan loven skal forstås i forhold til utbyggingsavtaler som OPS, BOT, "kloakkbaronier" og lignende.

I tillegg foreslår vi følgende tiltak knyttet til ny lov:

- Utarbeide veiledning for håndtering av eierskifte fra privat eier til kommune, med prinsipper for overføringen og eksempler på avtaler.
- Utarbeide veiledning for hvordan kommunene skal utøve sin myndighet på VA-området etter hhv. plan- og bygningslovens tilknytningsbestemmelser, samtidig som kommunene kan legge opp til et funksjonelt grensesnitt mellom kommunalt eide hovedledninger og private stikkledninger. (Dette kan være et aktuelt tema for et sektorlovutvalg, jf. punkt 2.2.2.)

Norsk Vann mener det foreliggende lovforslaget er et første skritt på veien mot en helhetlig sektorlov, og at lovforslaget aktualiserer flere av de problemstillingene som Norsk Vann og KS har påpekt som aktuelle å utrede av et sektorlovutvalg.

Vi benytter anledningen til å oppsummere status i sektorlovsaken, gjentar våre hovedargumenter for et sektorlovarbeid og foreslår hvordan det videre arbeidet kan organiseres for å ivareta faggruppens anbefalinger samtidig som andre sentrale problemstillinger blir nærmere vurdert.

Vi ønsker departementet lykke til med det videre arbeidet, og står selvsagt til tjeneste dersom det skulle være behov for nærmere bidrag fra vann- og avløpsbransjen.

Med hilsen
Norsk Vann BA

Paul Erik Krogs vold
Styreleder
(sign.)

Einar Melheim
Direktør

Saksbehandler: Toril Hofshagen

Kopi til: KS Bedrift

*) Norsk Vann er en ikke-kommersiell interesseorganisasjon for vann- og avløpssektoren (VA-sektoren). Vi arbeider for å oppfylle visjonen "Rent vann – vår framtid" ved å påvirke til funksjonelle rammevilkår og legge til rette for kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling. Norsk Vann eies av kommuner, kommunalt eide VA-selskaper, kommunenes driftassistanser og private andelsvannverk. Våre eiere representerer 340 kommuner og over 90 % av Norges befolkning. Norsk Vann har en samarbeidsavtale med KS.