

30. mars 2009

Høringsnotat om

**utkast til lov om kommunalt eigarskap og
kommunale vass- og avløpsgebyr (Lovfesting
av kommunalt eierskap til vann- og
avløpsanlegg)**

Innholdsfortegnelse

1 Hovedtrekkene i forslaget	3
2 Bakgrunn og beskrivelse av dagens situasjon.....	4
3 Noen andre lands reguleringer	5
4 Dagens regelverk.....	5
4.1 Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter	5
4.2 Forurensningsloven	6
4.3 Helselovgivningens bestemmelser	6
4.4 Brannvernloven.....	6
4.5 Plan- og bygningsloven	6
5 Valg av lovgrunnlag og begrepsbruk	6
6 Merknader til de enkelte bestemmelsene	7
7 Virkninger	11
8 Lovforslag	12

1 Hovedtrekkene i forslaget

Ved behandlingen av dokument 8:91 (2006-2007) vedtok Stortinget å be Regjeringen om å legge fram forslag om endring av eksisterende lovverk som sikrer at vann- og avløpsinfrastrukturen forblir heleid av det offentlige. Lovgivningen skal gjøre unntak fra kravet om offentlig eie for de vann- og avløpsvirksomheter som i dag er organisert som ikke-kommersielle private andelslag eid av abonnentene, slik at dagens eierorganisering for disse kan videreføres.

På oppdrag fra Miljøverndepartementet har Statens forurensningstilsyn utarbeidet et forslag til lovbestemmelser om offentlig eierskap til vann- og avløpsanlegg i tråd med Stortingets vedtak. Dette arbeidet har vært gjennomført i nært samarbeid med Nasjonalt folkehelseinstitutt, Mattilsynet, Statens bygningstekniske etat og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Norsk Vann har også gitt nyttige bidrag.

Det er foreslått å benytte ordene ”kommunalt” og ”vann- og avløpsanlegg” istedenfor ”offentlig” og ”vann- og avløpsinfrastruktur”. Grunnen til dette er at det i praksis vil være snakk om kommunalt eide anlegg og at vann- og avløpsanlegg er mest benyttet i annen lovgivning.

Lovforslaget innebærer at de sentrale bestemmelsene om kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg lovfestes i ny §§ 1 og 2 i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter, og at loven endrer navn til ” Lov om kommunalt eigarskap og kommunale vass- og avløpsgebyr”. Begrepene ”avgift” og ”kloakk” i eksisterende lov er foreslått erstattet med henholdsvis ”gebyr” og ”avløp”. For øvrig er det ikke foreslått endringer i eksisterende lovbestemmelser. Som følge av at virkeområdet utvides og at det gjøres endringer i samtlige bestemmelser i gjeldene lov har departementet funnet det mest hensiktsmessig å foreslå en ny lov fremfor en endringslov.

Eksisterende vann- og avløpsanlegg kan etter forslaget bare selges eller overdras til kommuner. Videre foreslås det at alle nye anlegg som etableres over en bestemt størrelse skal være i kommunalt eie. Forslaget er ikke gitt tilbakevirkende kraft, og vil derfor ikke endre på dagens eierstruktur.

Ved vesentlig utvidelse av eksisterende private anlegg er det foreslått en skjønnsmessig adgang for den enkelte kommune til å gi tillatelse til dette, og til å stille vilkår for slik utvidelse. Nye anlegg må også ha tillatelse fra kommunen, og det stilles i disse tilfellene et absolutt krav om at anlegget skal etableres som andelslag eid av brukerne.

De fysiske og juridiske grensene for det kommunale eierskapet er foreslått avgrenset mot råvannskilden og mot det private stikkledningsnett.

Som følge av at forslaget til lovendringer ikke endrer på dagens eierstruktur, vil det ikke få noen umiddelbare konsekvenser verken for eiere av vann- og avløpsanlegg eller mottakere av vann- og avløpstjenester. Det er i forslaget lagt vekt på fleksibilitet ved at det legges til rette for framtidige fornuftige løsninger hvor avgjørelser er overlatt til det kommunale selvstyret og kommunal skjønnsutøvelse. Investeringer i vann- og avløpsanlegg er svært kostbart, og

etablering av konkurrerende tjenestetilbud vil neppe være praktisk mulig eller samfunnsøkonomisk forsvarlig.

Det foreslås ingen endringer i kommunenes adgang til å sette ut anleggs- og driftsoppgaver til private aktører. Departementet ber imidlertid i høringsbrevet spesielt om høringsinstansenes synspunkter på behovet for tidsbegrensning av kommunale kontrakter om utsetting av driftsoppgaver til private aktører.

2 Bakgrunn og beskrivelse av dagens situasjon

Eierskapsspørsmålet ble første gang drøftet i NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*. Et enstemmig utvalg anbefalte å lovregulere det offentlige eierskapet til vann- og avløpsanlegg ut fra hensynet til sikkerhet og beredskap.

I dokument 8:91 (2006-2007) foreslo Senterpartirepresentantene Trygve Slagsvold Vedum og Per Olaf Lundteigen gjennom lov å sikre at vann- og avløpsinfrastrukturen forblir heleid av det offentlige i all fremtid. Bakgrunnen for forslaget var at sikkerhetshensyn, både på kort og lang sikt, og det store behovet for fornyelse av ledningsnettet taler for offentlig eierskap til infrastrukturen. Forslagsstillerne mener at bare det offentlige, som er uavhengig av investeringshorisont, har kapasitet og investeringskraft til å ivareta et helhetlig forvaltningsperspektiv på vann- og avløpssektoren.

Ved behandlingen av forslaget 3. april 2008 fattet Stortinget følgende vedtak:

”Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til endring i eksisterende lovverk som sikrer at vann- og avløpsinfrastrukturen forblir heleid av det offentlige. Lovgivningen må gi unntak fra offentlig eie for de vann- og avløpsvirksomheter som i dag er organisert som ikke-kommersielle private andelslag eid av abonnentene, slik at dagens eierorganisering for disse kan videreføres”.

Tilgang til rent og tilstrekkelig drikkevann er en forutsetning for en tilfredsstillende levestandard og for å unngå hygieniske ulemper. Transport og rensing av avløpsvann er av sentral betydning for å unngå forurensning og hygieniske problemer. Vann- og avløpssektoren er en naturlig monopolvirksomhet som er bygget opp gjennom mange år. Anleggene er i hovedsak finansiert av brukerne og har en gjenanskaffelsesverdi på om lag 500 milliarder kroner.

Det er i hovedsak kommunene som sørger for vann- og avløpstjenester i dag, selv om det ikke er en direkte lovpålagt oppgave. Blant de 90 % av befolkningen som er tilknyttet et vannverk, får 95 % av disse vann fra kommunale vannverk. De resterende er knyttet til mindre, private anlegg, hovedsakelig organisert som private andelslag eid av brukerne. Kommunalt eide vann- og avløpsanlegg er ved lov sikret at gebyrene som tas inn fra abonnentene i sin helhet går til å dekke kostnadene med å produsere tjenesten samt kvalitetsforbedringer og sikkerhetstiltak. Kommunene kan kreve å få dekket selvkost av abonnentene, men ikke mer.

Utbyggingsoppgaver knyttet til kommunale anlegg blir i stor grad utført på anbud av private aktører, mens forvaltningsoppgaver og driftsoppgaver normalt skjer i regi av kommunene og vann- og avløpsvirksomhetene selv. Drift av vannbehandlings- og renseanlegg kan settes ut på anbud, men dette har ikke vært vanlig i Norge.

Miljøverndepartementet ga høsten 2008 Statens forurensningstilsyn i oppdrag å foreslå endringer i lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter som gjennomfører

Stortingets vedtak. Statens forurensningstilsyn oversendte sin anbefaling til departementet 10. desember 2008. Forslaget er utarbeidet i nært samarbeid med Nasjonalt folkehelseinstitutt, Mattilsynet, Statens bygningstekniske etat og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

3 Noen andre lands reguleringer

I Sverige er det et krav om offentlig eierskap til vann- og avløpsinfrastrukturen. Det er videre en lovpålagt plikt for kommunene å sørge for levering av drikkevann og bortledning av avløpsvann, der dette er påkrevet av hensynet til beskyttelse av menneskers helse eller av hensyn til miljøet. Dette innebærer at kommunen vil ha en plikt til å gjøre tiltak dersom det innen kommunen er områder uten tilgang på tilstrekkelig godt drikkevann, eller at utslipp av avløpsvann fører til uakseptable hygieniske og miljømessige problemer. Svensk lov legger ingen begrensninger på kommunenes adgang til å sette bort driftsoppgaver til private.

I Nederland ble det fra 2004 innført lovforbud mot at andre enn offentlige vannselskaper får produsere og distribuere drikkevann.

Av andre europeiske land som har andre varianter som sikrer hovedsakelig offentlig eierskap til vann- og avløpsanlegg, kan nevnes Danmark, som har innført en ”stopp-lov” med reduksjoner i statlige rammeoverføringer ved salg. Skottland har organisert all vann- og avløpsvirksomhet i et statlig selskap. Wales har organisert all vann- og avløpsvirksomhet som en privat stiftelse med ”offentlig moralsk støtte”, som driver virksomheten etter selvkost.

4 Dagens regelverk

4.1 Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter

Lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter (vass- og kloakkavgiftslova) er et sentralt virkemiddel for å gi kommunene et økonomisk grunnlag for sine investeringer og drift på vann- og avløpsområdet. Loven gir kommunen mulighet til å kreve inn vann- og avløpsgebyrer der en fast eiendom har tilknytning til en kommunal vann- eller avløpsledning. Gebyrene skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssiden. Utgangspunktet er at brukerne av tjenestene skal dekke alle kostnader knyttet til bygging, drift og vedlikehold av vann- og avløpsanleggene. Kommunen er imidlertid ikke pålagt full kostnadsdekning gjennom gebyrene, og kan derfor medfinansiere deler av vann- og avløpssektoren gjennom kommunebudsjettet. Dette kan for eksempel være aktuelt ved utbyggingsprosjekter.

Loven gjelder kun for kommunale anlegg. Private vann- og avløpsanlegg har i dag full frihet til å lage sine egne bestemmelser og ta seg betalt for vann- og avløpstjenestene som for en hvilken som helst annen vare eller tjeneste.

En kommune skal ikke kunne organisere seg bort fra selvkostprinsippet. Dette innebærer at loven også gjelder for kommunale aksjeselskaper som er eid av en kommune, i tillegg til selskaper opprettet i medhold av lov om interkommunale selskaper mv.

I medhold av vass- og kloakkavgiftslova § 2 er det fastsatt en forskrift om beregning av vann- og avløpsgebyrer. Disse reglene er inntatt i forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensninger (forurensningsforskriften) kapittel 16.

4.2 Forurensningsloven

I henhold til lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningslovens) § 24 første ledd er kommunen ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. Kommunen kan pålegges driftsansvaret også for heleide private anlegg, jf. § 24 annet ledd. Kommunen kan kreve gebyrer for sine utgifter til driften gjennom avløpsgebyrer i samsvar med vass- og kloakkavgiftslova, jf. § 25. Forurensningsloven pålegger for øvrig ikke kommunene noen plikt til å sørge for at det etableres avløpsanlegg.

4.3 Helselovgivningens bestemmelser

Helselovgivningen har ingen bestemmelser som pålegger kommunene plikter mht. opparbeidelse, drift og vedlikehold av vannledninger, vannbehandlingsanlegg, pumpestasjoner, høydebasseng mv.

Kommunen har imidlertid et overordnet ansvar for at de sanitære forholdene i kommunen er tilfredsstillende. I enkelte tilfeller kan dette innebære at det må etableres en kommunal vannforsyning der utbygging ellers ikke er av interesse for private aktører, og hvor manglende felles vannforsyning kan innebære et hygienisk problem etter lov 19. November 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven) og tilhørende forskrift 25. april 2004 nr. 486 om miljørettet helsevern. Det samme kan følge av kommunens plikter etter beredskapslovgivningen.

4.4 Brannvernloven

Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) med tilhørende forskrifter oppstiller en plikt for kommunene til å ”sørge for” at vannforsyningen frem til tomtegrensen i tettbygd strøk er tilstrekkelig til å dekke brannvesenets behov for slukningsvann. 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.

4.5 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 inneholder regler om at visse typer vann- og avløpsanlegg skal tilfalle kommunen uten vederlag etter foretatt overtagelsesforretning.

Plan- og bygningsloven påbyr ikke på generelt grunnlag kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg. Gjennom bruk av myndigheten til å stille rekkefølgekrav etter § 67 kan kommunen sørge for at en stor del av nye vann- og avløpsanlegg som bygges i forbindelse med større utbyggingsprosjekter, blir utført med god standard og går over i kommunens eie etter ferdigstillelse.

5 Valg av lovgrunnlag og begrepsbruk

Departementet foreslår at nye bestemmelser om kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg inntas i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter. Denne loven dekker allerede både vann- og avløpssiden når det gjelder gebyrfastsettelse og gebyrberegning. Et

alternativ kan være å innta bestemmelsene om eierskap til avløpsanlegg i forurensningslovens kapittel 4, og eierskapsreglene for drikkevannsanlegg i helsemyndighetenes regelverk. Denne løsningen synes etter departementets syn å være lite hensiktsmessig, da man ved dette vil få et fragmentert regelverk fastsatt i flere lover, men med like bestemmelser. Plan- og bygningsloven anses heller ikke egnet.

Departementet foreslår å bruke begrepene ”kommunalt” og ”vann- og avløpsanlegg” i stedet for ”offentlig” og ”vann- og avløpsinfrastruktur” fordi det i praksis vil være snakk om kommunalt eide anlegg og fordi begrepet vann- og avløpsanlegg er mest benyttet i annen lovgivning.

Det foreslås videre å rydde opp i noe foreldet språkbruk i loven. Uttrykket ”kloakkavgift” blir erstattet med ”avløpsgebyr” og ”kloakk” er erstattet med ”avløp”, som er de betegnelse som benyttes i forskriften til loven.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1 (*Kommunalt eierskap til vass- og avløpsanlegg*)

Bestemmelsens *første ledd* oppstiller hovedregelen om at alle nye vann- og avløpsanlegg skal være heleid av kommunen. Private anlegg som er etablert ved lovens ikrafttredelse kan drives videre. Andre punktum oppstiller imidlertid et forbud mot salg av private anlegg til andre enn kommuner. Salgsforbudet gjelder også for kommunale anlegg. Forbudet er ikke til hinder for at private andelslag eid av brukerne kan slå seg sammen med andre andelslag.

Begrunnelsen for kravet om kommunalt eierskap til vann- og avløpsanleggene er ønsket om å sikre kvalitet, sikkerhet og langsiktighet i vann- og avløpssektoren. Disse hensynene kan etter departementets syn vanskelig ivaretas av private aktører uten omfattende offentlig kontroll. Norske vann- og avløpsvirksomheter består av svært mange enheter, og det vil være store utfordringer knyttet til å regulere en desentralisert og lite homogen bransje med store variasjoner i naturgitte rammebetingelser. Utbedring av ledningsnett og kvalitet på tjenestene krever store investeringer. Kommunalt eide vann- og avløpsanlegg er sikret finansiering gjennom vann- og avløpsgebyrer fra abonnentene. Gebyrinntektene skal i sin helhet gå til å dekke kommunens kostnader på området. Dette gir brukerne en sikkerhet for at en eventuell økning i gebyrene går til kvalitetssikring og sikkerhetstiltak. Kommunen er imidlertid ikke pålagt full kostnadsdekning gjennom gebyrene, og kan derfor tilleggsfinansiere utbygging og drift av tjenestene gjennom kommunebudsjettet.

I dag er det vanlig at utbyggingsoppgaver i stor grad konkurranseutsettes til private aktører, mens kommunene selv står for drift og forvaltning av anleggene. Det finnes eksempler på at drift av kommunale anlegg er satt bort til private, men dette er ikke vanlig i Norge. Kravet om kommunalt eierskap til vann- og avløpsanleggene gjør i utgangspunktet ingen endringer i forhold til dagens praksis når det gjelder kommunens muligheter til å sette bort utbyggings- og driftoppgaver. Det er imidlertid en viktig forutsetning at hensynet til sikkerhet, leveringspålidelighet og kvalitet blir ivaretatt gjennom de avtalene kommunene gjør med private aktører.

Med ”fullt ut eigd” menes at kommunen skal ha 100 % kontroll med selskapet, enten direkte eller via annen selskapsform. Dette innebærer for eksempel at organisering i form av et interkommunalt selskap (IKS) etter lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper

vil være tillatt. Selskaper opprettet i medhold av lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og kommunale og interkommunale aksjeselskaper der kommunen har aksjemajoriteten er eksempler på andre selskapsformer som sikrer kommunal kontroll og styring.

Med ”kommunar” i *annet punktum* skal forstås de selskaps- og eierformer som er tillatt etter første punktum, forutsatt at kommunen er medeier i selskapet. Med uttrykket ”på annen måte” siktes det til at bestemmelsen ikke skal kunne omgås ved at man i stedet kaller overdragelsen for bortleie, bortfeste, leasing eller lignende.

Kravet om at anleggene bare kan selges til kommunen medfører ingen kjøpeplikt for kommunen.

For å klargjøre hva som menes med vann- og avløpsanlegg er det i *andre ledd* inntatt en definisjon av dette. Bestemmelsen tar sikte på å fange opp behandlingsanlegg for vann og renseanlegg for avløp, hovedledninger for vann og avløp, pumpestasjoner, høydebasseng, trykkforsterkningsanlegg mv. som er nødvendige for å levere vann- og avløpstjenester innenfor den enkelte kommunes forsyningsområde.

Begrepet avløpsanlegg skal være sammenfallende med definisjonen i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 21. Avløpsanlegg er der definert som anlegg for transport og behandling av avløpsvann, dvs. sanitært og industrielt avløpsvann og overvann. Definisjonen er utdypet i forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) § 11-3 litra f) til å omfatte et hvert anlegg for håndtering av avløpsvann som består av en eller flere av følgende hovedkomponenter: avløpsnett, renseanlegg og utslippsanordning.

Hva som er å anse som et vannanlegg er ikke like tydelig definert i eksisterende lovverk. Departementet legger likevel til grunn definisjonen som er gitt i forskrift til lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet (matloven). I forskrift 12. april 2001 nr. 1372 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften) § 3 nr. 3 står det at det i et vannforsyningssystem inngår vannbehandling, vannbehandlingsanlegg og transportsystem.

Definisjonen i *andre ledd* omfatter ikke private ledninger (stikkledninger) og utstyr utenfor husets yttervegg som er tilknyttet offentlig vann- og/eller avløpsanlegg. Inn under dette går også den enkeltes sanitærinstallasjoner, som er definert som rør, installasjoner og utstyr innenfor husets yttervegg som er tilknyttet vann- og/eller avløpsanlegg.

Med mindre vann- og avløpsanlegg i *tredje ledd* menes separate avløpsanlegg som er mindre enn 50 pe (personequivallenter), og som ikke er tilknyttet offentlig nett, jf. forurensningsforskriften § 12-2, og mindre behandlingsanlegg for drikkevann der vannforsyningssystemet forsyner mindre enn 20 husstander/hytter, eller mindre enn 50 personer eller tilsvarende.

Unntaket innebærer at mindre anlegg ikke er underlagt salgsforbudet til andre enn kommuner i første ledd. Dersom et eksisterende anlegg utvides slik at det ikke lenger faller inn under definisjonen av mindre anlegg, må det søkes om tillatelse til utvidelse etter § 2. Ved oppføring av nye bygg skal det være sikret adgang til drikkevann og bortledning av avløpsvann i tråd med plan- og bygningsloven §§ 65 og 66.

I henhold til *fjerde ledd* gjelder loven heller ikke for næringsvirksomhet o.l. som har egne vann- og avløpsanlegg som ikke er tilkoblet kommunale anlegg. Uten denne tilføyelsen vil reglene om kommunalt eierskap også omfatte nyetableringer og vesentlige utvidelser av industrianlegg o.l. som har egen vannforsyning og egne utslippsanordninger og som ikke er tilknyttet kommunale anlegg. Spesielt langs kysten vil det kunne være industrivirksomhet for eksempel innen fiskeforedling og lignende, som har og som også i fremtiden vil ha behov for egne vann- og/eller avløpsanlegg. Det samme gjelder for eksempel campingplasser og turistbedrifter i innlandet. Det synes ikke å være noe behov for at reglene om kommunalt eierskap også skal omfatte disse. Intensjonen og formålet bak lovforslaget om kommunalt eierskap for vann- og avløpsanlegg kan vanskelig sies å gjelde her. Med o.l. menes for eksempel ideelle stiftelser som sykehjem osv.

Unntaket innebærer at nyetablering og utvidelse av anlegg for næringsvirksomhet o.l. ikke omfattes av søknadsplikten i § 2. Et anlegg som ikke utelukkende betjener virksomheten, men som også har tilknyttet boliger eller hytter, vil omfattes av loven, og må ha tillatelse fra kommunen før vesentlig utvidelse eller ved nyetablering. Søknadsplikten etter § 2 gjelder også dersom et eksisterende anlegg for næringsvirksomhet ønsker å knytte til seg boliger og hytter.

Til § 2 (*Kommunalt løyve til vesentlig utviding av eksisterande privat vass- og avløpsanlegg eller etablering av nytt anlegg*)

Første ledd innfører en søknadsplikt til kommunen for nyetableringer av private vann- og avløpsanlegg. Søknadsplikten gjelder også ved sammenslåing eller vesentlig utvidelse av eksisterende private anlegg, også andelslag eid av brukerne. Hva som skal anses som "vesentlig" må vurderes konkret, men departementet legger til grunn at en økning på om lag 25 prosent i antall brukere vil være en veiledende grense. Et mindre anlegg etter § 1 tredje ledd vil omfattes av søknadsplikten dersom det utvides slik at det ikke lenger omfattes av unntaket.

Dersom det er ønskelig å knytte boliger eller hytter til et anlegg for næringsvirksomhet som omfattes av § 1 fjerde ledd, må det søkes om tillatelse etter § 2.

Bakgrunnen for kravet om tillatelse er ønsket om at kommunen gjennom søknadsbehandlingen skal ha mulighet til å styre hvorvidt det er ønskelig med en nyetablering eller utvidelse av det private anlegget, eller om kommunen i stedet gjennom egen utbygging skal betjene det aktuelle området. Dette er særlig knyttet opp mot den adgangen kommunen har etter plan- og bygningsloven til å stille krav om tilknytning til offentlige hovedledninger for vann og avløp for ny og eksisterende bebyggelse som ligger i nærliggende område, eller der det ikke vil medføre uforholdsmessig store kostnader å kreve en slik tilknytning.

Det fremgår av *andre ledd* at nye anlegg skal etableres som andelslag eid av brukerne. Begrunnelsen for kravet til eierform er at eierne av slike andelslag i de fleste tilfeller vil ha en egeninteresse i å sikre at hensynet til kvalitet, sikkerhet og langsiktighet for tjenesten blir ivaretatt. De vil også normalt unngå å ta ut utbytte til seg selv fordi det vil medføre en tilsvarende økning i vann- og avløpsavgiftene som de som brukere selv må betale. Det stilles ikke bestemte krav til selskapsformen for andelslaget. Aksjeselskap kan derfor også omfattes av begrepet, forutsatt av det utelukkende er brukerne av anlegget som eier aksjene i selskapet, og at den enkeltes eierandel står i forhold til egen bruk.

Kommunen har også anledning til å stille øvrige vilkår i tillatelsen. Det kan særlig være aktuelt å stille vilkår om drift i samsvar med selvkostprinsippet og at andelslaget organiseres i tråd med samvirkeloven, herunder blir registrert i Foretaksregisteret. De fleste eksisterende private andelslagene omfattes av lov 29. juni 2007 nr. 81 om samvirkeforetak (samvirkelova), og plikter i henhold til § 163 å tilpasse vedtektene til lovens krav innen 1. januar 2013.

Av tredje ledd fremgår at kommunen også ved vesentlig utvidelse av et anlegg kan kreve at selskapet omdannes til andelslag eid av brukerne. Krav om endring i eierform kan skape ufordringer knyttet til fordeling av kostnader og øvrige problemstillinger som det kan være vanskelig å overskue konsekvensene av. Departementet mener derfor at et slikt krav bare skal kunne kreves dersom særlige hensyn taler for det. I vurderingen av om særlige hensyn foreligger må kommunen vurdere om det er et reelt behov for å kreve at virksomheten for fremtiden skal være eid av brukerne, eller om den private vann- og avløpsvirksomheten fungerer godt med den eierformen den har. Den private vann- og avløpsvirksomhetens prissetting av sine tjenester overfor brukerne i området vil være et moment i den helhetsvurderingen kommunen må foreta i den forbindelse. Er prissettingen svært høy og på grensen mot å måtte anses urimelig, vil dette være noe kommunene har anledning til å vektlegge i sin vurdering. Kommunen bør i størst mulig grad forsøke å stille vilkår i tillatelsen som kan avhjelpe problemene fremfor å kreve omdanning til andelslag.

Kommunen kan etter annet og tredje ledd også stille øvrige vilkår i tillatelsene for å ivareta intensjonene bak denne loven.

Til § 3 (*Kommunale vass- og avløpsgebyr*)

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 1. Bestemmelsen har fått overskrift. I tillegg er begrepene kloakk og avgift erstattet med avløp og gebyr, som er i tråd med den terminologi som er benyttet i forurensningsforskriften kapittel 16. Dette medfører ingen realitetsendring.

Til § 4 (*Råma for kommunalt eigarskap til vass- og avløpsanlegg og hovudreglane for fastsetjing av vass- og avløpsgebyr*)

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 2. Bestemmelsen har fått overskrift. I tillegg er begrepet avgift erstattet med gebyr, jf. merknadene til § 3. Begrepet innkreving er erstattet av innkrevjing, for å sikre enhetlig språkbruk i loven.

Gjennom de nye bestemmelsene i §§ 1 og 2 utvides virkeområdet for Kongens forskriftshjemmel slik at det kan gis nærmere regler om offentlig eierskap til vann- og avløpsanleggene.

Til § 5 (*Lokale forskrifter*)

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 3. Bestemmelsen har fått overskrift. I tillegg er begrepet avgift erstattet med gebyr, jf. merknadene til § 3. Begrepet innkreving er erstattet av innkrevjing, for å sikre enhetlig språkbruk i loven.

Til § 6 (*Lovpant og tvangsgrunnlag for utlegg*)

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 4. Bestemmelsen har fått overskrift. I tillegg er begrepet avgift erstattet med gebyr, jf. merknadene til § 3.

Til § 7 (*Ikraftsetjing*)

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Departementet har vurdert det som unødvendig å fastsette overgangsbestemmelser i loven. Kommunen kan med hjemmel i § 2 gi tillatelse til

nyetablering og utvidelse av private anlegg, og bør tillate dette dersom et anlegg er under etablering ved tidspunktet for ikrafttredelse av loven.

7 Virkninger

Lovforslaget endrer ikke på dagens eierstruktur, men skal først og fremst hindre etablering av nye private anlegg og salg av kommunale anlegg i fremtiden. Forslaget får derfor ingen umiddelbare konsekvenser verken for eiere av vann- og avløpsanlegg eller mottakere av vann- og avløpstjenester.

Av kostnadmessige grunner vil det være uaktuelt å bygge ut konkurrerende anlegg for vann og avløp i den enkelte kommune. Vann- og avløpstjenestene fremstår derfor som naturlige monopolvirksomheter, og man vil ikke kunne oppnå reell konkurranse om slike tjenester, som normalt er det viktigste argumentet for privatisering.

For kommunen innebærer forslaget en plikt til å vurdere om kommunen selv skal etablere nye vann- og avløpsanlegg eller om private aktører skal gis adgang til dette. Hovedregelen er at kommunen selv skal sørge for disse tjenestene. Kravet om kommunalt eierskap vil ikke medføre store, nye utgifter for kommunene. De fleste anleggene er allerede i kommunalt eie, og kommunen vil også i dag være den største utbyggeren av nye anlegg. Forbudet mot salg av private anlegg til andre enn kommuner medfører for øvrig ingen kjøpeplikt for kommunene.

Kommunalt eide vann- og avløpsvirksomheter er ved lov sikret at gebyrene som tas inn fra abonnentene i sin helhet går til å dekke kostnadene med å produsere tjenesten og at gebyrene vil bli brukt til kvalitetsforbedringer og sikkerhetstiltak. Kommunen må ikke dekke alle kostnader til vann- og avløpstjenestene med gebyrer, men kan subsidiere abonnentene med andre kommunale inntekter.

Kravet om kommunalt eierskap hindrer ikke kostnadseffektive løsninger knyttet til etablering av nye anlegg eller drift og vedlikehold av eksisterende vann- og avløpsanlegg. Kostnadene kan derfor reduseres gjennom konkurranseutsetting av oppgavene, også ved kommunalt eierskap.

For brukerne av vann- og avløpstjenester vil lovforslaget ikke medføre umiddelbare endringer fordi dagens eierstruktur videreføres. Der det er behov for ny utbygging av vann- og avløpsanlegg, er hovedregelen at disse skal være kommunale, noe som blant annet gir brukerne større forutsigbarhet i forhold til gebyrnivåer osv. enn det private anlegg vil gi, fordi disse ikke er underlagt reglene om selvkost.

For eiere av private anlegg får forslaget først og fremst betydning ved ønske om salg. Kommunene pålegges ingen kjøpeplikt, men vil som følge av sitt overordnede ansvar på vann- og avløpsområdet normalt overta anleggene.

Anlegg knyttet til næringsvirksomhet er i forslaget unntatt fra kravet om kommunalt eierskap, og berøres bare ved ønske om å knytte til seg private abonnenter. I slike tilfeller må virksomheten søke kommunen om tillatelse.

8 Lovforslag

Bestemmelsene om offentlig eierskap til vann- og avløpsanlegg er tatt inn som forslag til §§ 1-2. §§ 3-6 i forslaget tilsvarer dagens §§ 1-4 i lov om vass- og kloakkavgifter. I disse bestemmelsene er det bare gjort endringer i begrepsbruken, se merknadene til de enkelte bestemmelsene.

§ 1 skal lyde:

Kommunalt eigarskap til vass- og avløpsanlegg

Nye vass- og avløpsanlegg skal vere fullt ut eigd av kommunen. Eksisterande vass- og avløpsanlegg kan berre seljast eller på annan måte overdragast til kommunar.

I lova her er vass- og avløpsanlegg hovudleidningar for vatn og avløp, pumpestasjonar, høgdebasseng, anlegg for handtering og reinsing av vatn og avløp m.v.

Lova her gjeld ikkje for mindre vass- og avløpsanlegg.

Lova gjeld heller ikkje vass- og avløpsanlegg for næringsverksemd o.l. som ikkje er knytt til kommunale anlegg.

§ 2 skal lyde:

Kommunalt løyve til vesentleg utviding av eksisterande privat vass- og avløpsanlegg eller etablering av nytt anlegg

Kommunen kan etter søknad gi løyve til samanslåing eller vesentleg utviding av eksisterande privat vass- og avløpsanlegg eller til etablering av nytt anlegg, dersom

- det private anlegget ligg så langt frå kommunalt vass- og avløpsanlegg at kommunen ikkje kan krevje at busetnaden som det private anlegget tener eller skal tene skal knytast til det kommunale anlegget med heimel i plan- og bygningslova § 65, § 66 eller § 92 første ledd, eller
- kostnadene ved å knyte seg til det kommunale anlegget vil vere uforholdsmessige store eller andre særlege omsyn talar for det.

Nye anlegg etter første ledd skal organiserast som andelslag eigd av brukarane. Kommunen avgjer om det elles skal stillast særlege vilkår for løyvet.

Ved vesentlig utviding av eksisterande anlegg avgjer kommunen om det skal stillast særlege vilkår for løyvet. Når særlege omsyn talar for det, kan kommunen krevje at anlegget skal organiserast som andelslag eigd av brukarane.

§ 3 skal lyde:

Kommunale vass- og avløpsgebyr

Når ein fast eigedom har tilknytting til kommunal vass- eller avløpsleiding, enten beinveges eller gjennom privat samleiding, har eigaren skyldnad til å svare vass- og avløpsgebyr til kommunen. Det same gjeld når kommunen med heimel i plan- og bygningslova § 65, § 66 eller § 92 første ledd, har kravd at eigedomen skal ha slik tilknytting. Gebyr kan krevjast jamvel av eigedom som det ikkje er hus på, når kommunen kunne kravd tilknytting til slike leidingar om det hadde vore hus på eigedomen. Er det ikkje bygd på eigedomen av di det, i lov eller i vedtak av offentlig styresmakt, er sett forbod mot bygging, kan det ikkje krevjast gebyr så lenge forbodet gjeld. Det same gjeld når byggjehindringa er annan serleg grunn som eigaren ikkje har ansvaret for.

Gebyr kan og krevjast for eigedom som slepp ut avløpsvatn i vassdrag når kommunen legg vassdraget i lukka leidning.

Når ikkje anna er avtala, skal gebyr for bortfest grunn svarast av festaren og ikkje av eigaren, i fall festaren har arvefeste eller festerett for så lang tid at det er att minst 30 år av festetida rekna frå den tid gebyrskyldnaden kom opp. Det same gjeld når avtala gjev festaren

rett til å krevja festetida lengd så mykje at det vert att ei festetid på minst 30 år som nemnt, om festaren gjer bruk av retten sin.

Kommunen kan ta bort alt eller noko av gebyret for eigedom som det ikkje er hus på.

§ 4 skal lyde:

Råma for kommunalt eigarskap til vass- og avløpsanlegg og hovudreglane for fastsetjing av vass- og avløpsgebyr

Gebyra skal vera eingongsgebyr for tilknyting og årlege gebyr.

Kongen fastset i forskrift råma for gebyra og hovudreglane om utrekning og innkrevjing. Likeeins kan Kongen fastsetje andre føresegner til gjennomføring av lova.

§ 5 skal lyde:

Lokale forskrifter

Kommunen fastset i forskrift storleiken på gebyra i kommunen og gjev nærare reglar om gjennomføring av gebyrvedtaket og innkrevjing av gebyra.

§ 6 skal lyde:

Lovpant og tvangsgrunnlag for utlegg

Forfalt krav på årsgebyr etter denne lova er sikra med lovpant i eigedomen etter pantelova § 6-1. Både årsgebyr og eingongsgebyr for tilknyting er elles tvangsgrunnlag for utlegg. Gebyra kan krevjast inn av kommunekasseraren etter reglane for innkrevjing av skatt.

§ 7 skal lyde:

Ikraftsetjing

Lova tek til å gjelde frå den tid Kongen fastset.