

III UTVÄRDERINGEN AV LAGSTIFTNINGEN OM ALLMÄNNA VÄRMESYSTEM

(Avsnitt 24)

24 Allmänna fjärrvärme- och naturgassystem

Förslag: Lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem bör upphävas eftersom den inte fyller någon praktisk funktion och i väsentliga delar är oförenlig med regeringsformen.

En närmare reglering av prissättningen vid kollektiva värmesystem verkar det däremot finnas behov av. Detsamma gäller inrättandet av ett särskilt organ för pristillsyn och prövning av tvister som rör värmepriser eller rättsförhållandet i övrigt mellan leverantör och brukare. Frågorna är redan föremål för utredning beträffande såväl fjärrvärme som naturgas. Enligt vår mening finns det skäl att överväga en samlad prövningsordning för hela värme- och energimarknaden och även va-sektorn. Om någon form av prisreglering införs, bör kanske utredas om avgiftsskyldighet och framför allt brukningsrätt, motsvarande vad som gäller enligt lagen om allmänna värmesystem eller på annat sätt, skall föreskrivas.

24.1 Uppdraget

I utredningsuppdraget ingår även att utvärdera lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem. Denna lag är tillämplig på allmänna värmesystem, dvs. fjärrvärmeanläggningar eller naturgasnät som allmänförklarats. Lagen är utformad efter förebild av va-lagen och reglerar rättsförhållandet mellan brukarna och huvudmannen för ett allmänt värmesystem. Lika som va-lagen innehåller lagen om allmänna värmesystem även regler om anläggningens beskaffenhet samt särskilda regler om prövning av tvister. En väsentlig skillnad jämfört med va-lagen är att allmänförklaring enligt lagen om allmänna värmesystem krävs oavsett vem som driver värmesystemet. Allmänförklaring krävs alltså även för värmesystem som drivs av kommunen i förvaltningsform.

Lagstiftning på området infördes genom lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar som trädde i kraft den 1 januari 1977 och som enbart avsåg fjärrvärmeanläggningar. Genom lagen om allmänna värmesystem, som ersatte 1976 års lag och som trädde i kraft den 1 januari 1982, omfattas även naturgasnät av lagstiftningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheten) beslutar om allmänförklaring efter ansökan av den som driver eller skall driva en sådan anläggning som avses i lagen. Statens energimyndighet är tillsynsmyndighet (1 § förordningen [1982:219] om allmänna värmesystem). Ännu i dag har inte någon fjärrvärmeanläggning eller något naturgasnät allmänförklarats. Enligt utredningsdirektiven skall utredaren därför utvärdera behovet av lagen om allmänna värmesystem. Om utvärderingen ger vid handen att det finns ett fortsatt behov av lagstiftning, skall enligt direktiven förslag lämnas till nödvändiga författningsändringar eller till fortsatta utredningsinsatser.

24.2 Bakgrunden till lagstiftning om allmänna värmesystem

Lagstiftningen om allmänna värmesystem föregicks av Värmeanläggningsutredningens förslag till reglering av den lokala distributionen av energi för uppvärmning (SOU 1974:77). Utredningsförslaget omfattade olika tänkbara kollektiva uppvärmningsformer, nämligen elvärme, fjärrvärme och gasvärme, däremot inte distribution av energi för andra ändamål än uppvärmning. Enligt Värmeanläggningsutredningens förslag skulle en s.k. värmeplan kunna upprättas genom kommunens försorg. I värmeplanen skulle regleras kollektiv uppvärmning inom ett område, innefattande bruksrätt och avgiftsskyldighet för fastighetsägare men med viss möjlighet för fastighetsägare att använda annan uppvärmningsform. Värmeanläggningsutredningen ansåg att lagstiftning om lokal energiplanering krävdes men lämnade inget förslag i den delen. I avvaktan på sådan lagstiftning ansåg Värmeanläggningsutredningen inte att kommunen borde vara skyldig att upprätta värmeplan, men att en sådan skyldighet skulle kunna komma att föreskrivas om energiplaneringen sedermera lagreglerades. Värmeplanen skulle syfta till en optimal fördelning

mellan de skilda uppvärmningsformerna och främja kollektiva uppvärmningssystem.

I regeringens proposition (prop. 1975/76:149) föreslogs endast reglering av fjärrvärmedistribution. Ett antal remissinstanser hade avstyrkt utredningens förslag, huvudsakligen med hänvisning till att de energipolitiska riktlinjerna inte hade lagts fast och att förutsättningarna för lokal energiplanering inte hade utretts. Departementschefen anförde att det var nödvändigt med heltäckande energiplaner för att man skulle kunna uppnå de positiva effekterna av en planering varför utredningens förslag om värmeplaner inte borde genomföras. Dock påverkade detta, enligt departementschefen, inte möjligheterna att utnyttja utredningens förslag i de delar det avsåg rättsförhållandet mellan huvudman och brukare av kollektiva värmesystem (prop. 1975/76:149 s. 45). Eftersom det inte gick att särskilja leverans av el eller gas för uppvärmningsändamål från leverans för andra ändamål kom dock dessa uppvärmningsformer att lämnas utanför lagstiftningen. För distribution av fjärrvärme ansågs däremot såväl ett behov av som förutsättningar för lagstiftning finnas. Särskilt betonades att ett fjärrvärmenäts totalekonomi påverkas starkt av anslutningsgraden inom distributionsområdet och att det ofta krävs en anslutning av praktiskt taget samtliga fastigheter inom området. För att underlätta den kommunala planeringen och undvika onyttiga investeringar bedömdes det nödvändigt att kunna förutse anslutningsgraden och ge kommunerna möjlighet att tvångsvis ansluta fastigheter till fjärrvärmenätet. Å andra sidan borde fastighetsägarna ha garantier för att energileveranserna fullgjordes samt möjlighet att få anslutningsskyldigheten och villkoren för anslutning prövade i särskild ordning (a prop. s. 46). Mot bakgrund härav förordade departementschefen en lagstiftning om anslutning till fjärrvärme där kommunerna skulle ha huvudansvaret för tillämpningen. Lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar utformades med va-lagen som modell. Utgångspunkten synes ha varit att kommunerna själva eller genom ett kommunalt bolag skulle vara huvudman för värmesystemet, men att privat ägande också kunde komma i fråga.

Genom lagen om allmänna värmesystem, som trädde i kraft 1982 och ersatte lagen om allmänna fjärrvärmeanläggningar, kom lagstiftningen att omfatta även naturgasnät. Lagstiftningen för- anleddes av att riksdagen tagit ställning till det s.k. Sydgasprojektet med distribution av från Danmark införd naturgas. Staten

garanterade på visst sätt det ekonomiska utfallet av projektet och som en förutsättning ingick att lämpliga styrmedel skapades för att underlätta introduktionen av naturgas. För att kunna garantera en hög anslutningsgrad till uppvärmning med naturgas befanns det lämpligt att låta lagen om allmänna fjärrvärmeanläggningar omfatta även naturgasnät för uppvärmning av bostäder.

24.3 Gällande rätt

Distribution av fjärrvärme och naturgas för uppvärmning regleras genom bestämmelser i flera olika lagar. Någon samlad värme-lagstiftning finns inte. Lagen om allmänna värmesystem, som är den enda lagstiftning på området som det ingår i utredningens uppdrag att utvärdera, avser endast allmänförklarade fjärrvärme-anläggningar eller naturgasnät. I ellagen (1997:857) finns regler om kommunala bolag som bedriver distribution av fjärrvärme. Föreskrifter om naturgasledningar och naturgaslager samt om handel med naturgas i vissa fall finns i naturgaslagen (2000:599).

Kommunernas energiplanering regleras i lagen (1977:439) om kommunal energiplanering. Enligt denna lag skall det i varje kommun finnas en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen. Den som bedriver verksamheten är i viss omfattning uppgiftsskyldig gentemot kommunen. Lagen medför dock inga vidare rättsverkningar för verksamhetsutövare eller enskilda brukare.

24.3.1 Lagen om allmänna värmesystem

Lagen om allmänna värmesystem är som nämnts utformad i nära överensstämmelse med va-lagen. De väsentliga skillnaderna mellan lagarna är att kommun eller annan inte kan åläggas att se till att ett allmänt värmesystem kommer till stånd och att ett värmesystem, för att omfattas av lagen om allmänna värmesystem, måste förklaras för allmänt. Ett kommunalt värmesystem är alltså inte omedelbart allmänt.

Förutsättningarna för att en fjärrvärmeanläggning eller ett naturgasnät skall kunna allmänförklaras följer av lagens 2 §. Därvid krävs att anläggningens ändamål är att bereda bostadshus eller annan bebyggelse värmeförsörjning genom fjärrvärme eller eldnings

med naturgas, att det finns behov av värmesystemet från allmän synpunkt och att huvudmannen såväl i ekonomiskt avseende som i övrigt har förutsättningar att driva värmesystemet. Ändamålsbestämningen medför att endast sådana anläggningar som uppfyller det kravet kan förklaras för allmänna. Anläggningar för annat ändamål faller således utanför lagens tillämpningsområde. Särskilt gäller detta naturgasnät, vilka till stor del har andra ändamål än uppvärmning av bostäder. Naturgasnät för andra ändamål kan således inte förklaras för allmänna. Dessutom begränsas tillämpningen av lagen på naturgasnät ytterligare av 3 §. Där anges bland annat att lagens bestämmelser inte tillämpas på leveranser av gas i nätet till fastigheter med industribyggnader eller byggnader inrättade för trädgårdsnäringen eller till andra fastigheter i den mån leveransen gäller annat ändamål än värmeförsörjning av bostadshus eller annan bebyggelse.

Den som driver ett allmänt värmesystem är dess huvudman. Huvudmannen beslutar om verksamhetsområde för värmesystemet. Tillsynsmyndigheten kan förelägga huvudmannen vid vite att meddela vad han bestämt om verksamhetsområdet. Fastigheter inom verksamhetsområdet har bruksrätt till systemet samt är avgiftsskyldiga på samma sätt som enligt va-lagen. Tillsynsmyndigheten kan i vissa fall besluta om verksamhetsområdets omfattning, särskilt vid konkurrerande verksamhetsområden.

Enligt 12 § är huvudmannen skyldig att tillhandahålla energi för erforderlig uppvärmning av avgiftsskyldiga fastigheter.

Bestämmelserna i lagen om allmänna värmesystem om anläggningen motsvarar i huvudsak va-lagens bestämmelser. I lagen om allmänna värmesystem saknas dock föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar. En miljökonsekvensbeskrivning skall dock ingå i ansökan om koncession avseende rörledningar för fjärrvärme enligt 4 § lagen om vissa rörledningar samt för naturgas enligt 2 kap 6 § naturgaslagen. För icke koncessionspliktiga ledningar krävs miljökonsekvensbeskrivningar endast i den omfattning som följer av miljöbalken.

De avgifter som huvudmannen tar ut får enligt 25 § inte överstiga vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för värmesystemet och den tillhandahållna energin. Samma självkostnadsprincip som enligt va-lagen gäller alltså enligt lagen om allmänna värmesystem. Avgifterna skall tas ut enligt en taxa som huvudmannen beslutar. Huvudmannen beslutar även allmänna bestämmelser som är bindande för brukarna.

Den kommun inom vilken värmesystemet har sitt verksamhetsområde får utse tillsynsman för värmesystemet. Tillsynsmyndigheten kan under samma förutsättningar som anges i va-lagen förordna syssloman att för huvudmannens räkning driva värmesystemet.

Twister mellan huvudman och brukare prövas av Statens vakenämnd huvudsakligen i samma ordning som enligt va-lagen. Beslut av tillsynsmyndigheten om vitesföreläggande och syssloman överklagas till kammarrätten och i övrigt till regeringen.

24.3.2 Ellagen

I ellagen (1997:857) ges föreskrifter bland annat om elektriska anläggningar och handel med el i vissa fall. 7 kap. ellagen reglerar kommunala elföretag. Därutöver är 7 kap. 2 § tillämplig på kommunala företag enligt 3 kap. 16–18 §§ som bedriver distribution av fjärrvärme. Ett sådant företag skall bedriva verksamheten på affärsmässig grund och redovisa verksamheten särskilt. Detta innebär att de kommunalrättsliga självkostnads- och likställighetsprinciperna inte är tillämpliga. Till skillnad från vad som gäller för kommunala elföretag finns inget undantag från lokaliseringsprincipen för kommunala fjärrvärmeföretag.

24.3.3 Rörledningslagen

Lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen) innehåller bestämmelser om koncession för vissa rörledningar, bland annat ledningar för transport av fjärrvärme. Koncession krävs dock inte för ledning som har eller avses få en längd av högst 20 km, huvudsakligen skall nyttjas för tillgodoseende av enskilda hushålls behov eller uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde. Frågan om koncession prövas av regeringen. Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen framdrages och begagnas och sökanden finnes lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen (4 § första stycket).

Koncessionsplikt för fjärrvärmeledningar infördes genom ändring i rörledningslagen 1981 (SFS 1981:597) i samband med vissa planer på att överföra större mängder uppvärmt spillvatten

från kärnkraftverken. Endast i ett fall har koncession beviljats för fjärrvärmeledningar.

Koncession för ledning för naturgas prövas uteslutande enligt reglerna i naturgaslagen.

24.3.4 Naturgaslagen

Naturgaslagen (2000:599) trädde i kraft den 1 augusti 2000 och syftade till att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv den 22 juni 1998, 98/30/EG, om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas (gasmarknadsdirektivet). Lagen reglerar huvudsakligen verksamheter avseende koncession, ledningsägars skyldigheter, särredovisning och tillsyn.

En naturgasledning – med vilket förstås rörledning, mät- och reglerstation, linjeventilstation, rensdonsstation och kompressorstation – är koncessionspliktig. Koncession krävs dock inte för naturgasledning som är belägen efter en mät- och reglerstation eller uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde. Koncession för naturgasledningar får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt och beviljas endast den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva verksamheten (2 kap. 4 § och 7 §). Liknande förutsättningar för meddelande av koncession för naturgasledningar fanns tidigare i rörledningslagen.

Under vissa förhållanden är en ledningsägare skyldig att för andra naturgasföretags räkning transportera naturgas i sina ledningar, s.k. tredjepartstillträde. En ledningsägare är även skyldig att på skäliga villkor ansluta en naturgasledning som tillhör en s.k. berättigad kund om kapacitet finns (3 kap. 1 §). Det är alltså inte fråga om någon leveransplikt, utan anslutningsskyldigheten syftar till att åstadkomma en reell konkurrensmöjlighet på naturgasmarknaden. Vilka som är berättigade kunder definieras i 1 kap. 5 §. Med berättigad kund avses därvid – efter lagändring som trätt i kraft den 1 augusti 2003 – förbrukare som har naturgaseldad kraftproduktion, och övriga förbrukare som enligt ingångna inköpsavtal kommer att förbruka mer än 15 miljoner m³ naturgas per år på minst ett förbrukningsställe. Det är således enbart storförbrukare av naturgas som i dag är att anse som berättigade kunder. Enligt art 23.1 b och c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG

(det reviderade gasmarknadsdirektivet) skall dock samtliga kunder anses som berättigade kunder från och med den 1 juli 2007.

Anslutningsavgifter och övriga villkor för anslutning av naturgasföretag eller berättigade kunder till en naturgasledning samt transporttariffer skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder. Ledningsinnehavaren har rätt till rimlig avkastning på verksamheten. Tillsynsmyndigheten utövar tillsyn, innefattande bland annat att ovanstående villkor uppfyller lagens krav.

Liksom ellagen innehåller naturgaslagen bestämmelser om undantag från självkostnads- och likställighetsprinciperna för kommunala företag enligt 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (5 kap. 2 §). Dessutom har kommunala naturgasföretag – till skillnad från kommunala fjärrvärmeföretag – möjlighet att bedriva viss verksamhet utanför kommunens område, nämligen handel med naturgas samt därmed sammanhängande verksamhet, eller överföring av naturgas i geografisk närhet till företagets överföringsverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig överföringsverksamhet (5 kap. 1 §).

I naturgaslagen regleras däremot inte närmare affärsrelationen mellan säljare och köpare av naturgas, vilken alltså följer allmänna köprättsliga regler.

24.3.5 Förhållandet mellan lagen om allmänna värmesystem och övrig lagstiftning

Lagen om allmänna värmesystem tillämpas parallellt med övrig lagstiftning inom fjärrvärme- och naturgassektorn. De särskilda reglerna om kommunala fjärrvärmeföretag är alltså tillämpliga även på sådana kommunala bolag som skulle kunna vara huvudman för en allmänförklarad fjärrvärmeanläggning. Enligt ellagen skall emellertid ett kommunalt bolag som bedriver distribution av fjärrvärme driva verksamheten på affärsmässig grund. Detta innebär att självkostnadsprincipen inte får tillämpas (se prop. 1993/94:162 s. 167). Enligt lagen om allmänna värmesystem får avgifterna däremot inte överstiga vad som krävs för att täcka de nödvändiga kostnaderna. Det kan inte sägas att det vinstkrav som en verksamhet som drivs på affärsmässig grund normalt för med sig utgör en nödvändig kostnad för verksamheten. Lagen om allmänna värmesystem och ellagens bestämmelser i detta avseende är alltså oförenliga. Detsamma gäller förhållandet mellan lagen om allmänna

värmesystem och motsvarande regler i naturgaslagen. Frågan synes inte ha varit föremål för några överväganden i tidigare lagstiftningsärenden. Såsom varande *lex specialis* torde dock lagen om allmänna värmesystem äga företräde framför ellagen och naturgaslagen. Det bör dock påpekas att kommunal fjärrvärmeverksamhet i förvaltningsform inte är undantagen från självkostnads- och likställighetsprinciperna.

Även i ett annat avseende förekommer konflikt mellan de olika lagarna, nämligen vid prövningen av koncession respektive förutsättningarna för allmänförklaring. Respektive prövning innefattar såväl en bedömning av behovet av anläggningen ur allmän synpunkt som en prövning av lämpligheten hos den som skall bedriva verksamheten. Den prövning som skall göras enligt rörledningslagen eller naturgaslagen i fråga om beviljande av koncession motsvarar i och för sig inte prövningen av en begäran om allmänförklaring. Koncessionen är inriktad på främst nätverksamheten medan allmänförklaringen har ett vidare syfte och bland annat innefattar en leveransplikt av fjärrvärme eller naturgas. De frågor som skall bedömas är dock så näraliggande att det i praktiken, om den som driver ett värmesystem där koncession beviljats ansöker om allmänförklaring av systemet, blir fråga om en ny prövning av samma sak.

I förarbetena till den ändring av rörledningslagen vid vilken lagen gjordes tillämplig även på fjärrvärmeledningar (prop. 1980/81:90 bilaga 1 s. 333) uppmärksammades denna fråga. Därvid uttalades:

Rörledningslagens koncessionskrav gäller inte för ledning som har eller avses få en längd av högst 20 kilometer, som huvudsakligen skall nyttjas för att tillgodose enskilda hushålls behov eller som uteslutande skall nyttjas inom hamn- eller industriområde. Dessutom får regeringen för visst fall medge undantag från koncessionsplikt. Undantagen betingas bl.a. av att ledningar för rent lokala behov inte bedömts ha sådan betydelse från allmän synpunkt, att de bör vara underkastade koncessionsplikt. Som exempel härpå nämndes i förarbetena bl.a. de ledningar som inom de största tätorterna används för distribution av gas avsedd för hushållsbrukning, uppvärmning m.m. När det gäller de lokala fjärrvärmenäten, gör sig samma synpunkter gällande. Dessa är om de allmänförklaras enligt lagen om allmänna fjärrvärmeanläggningar redan i dag underkastade viss prövning. De drivs som regel i kommunal regi och något behov av koncessionsprövning torde inte föreligga (se härom bl.a. utredningens om kommunal energiplanering betänkande SOU 1976:55, s. 110–113). Rörledningslagens bestämmelser om undantag från koncessionsplikt kan således göras tillämpliga också på fjärrvärmeledningar.

Av uttalandet synes framgå att lagen om allmänna värmesystem borde tillämpas på lokala fjärrvärmenät och rörledningslagen i övrigt. Varken i nämnda proposition eller i betänkandet SOU 1976:55 berörs dock frågan om prövningen vid allmänförklaring av ett fjärrvärmenät som redan beviljats koncession. Att en parallell prövning i detta fall skulle kunna leda till otillfredsställande resultat är tydligt, särskilt som frågan prövas av olika organ; regeringen har delegerat prövningen av en begäran om allmänförklaring till Statens energimyndighet. Dessutom torde frågan om koncession för kortare fjärrvärmeledningar ha kommit i ett annat läge när ca 20 % av anläggningarna i dag är i privat ägo.

Vid tiden för det ovan citerade uttalandet omfattades inte naturgasnät av möjligheten till allmänförklaring. Vid lagen om allmänna värmesystems tillkomst berördes inte frågan om hur den lagstiftningen, i fråga om naturgasledningar, förhåller sig till rörledningslagen. Inte heller vid naturgaslagens tillkomst togs frågan upp; lagen om allmänna värmesystem nämns överhuvudtaget inte i förarbetena till naturgaslagen.

24.4 Andra utredningar på området

24.4.1 Fjärrvärme

Värme- och gasmarknadsutredningen (N 1998:04) redovisade i sitt delbetänkande, Effektiva värme- och miljölösningar (SOU 1999:5), ett förslag till att kommunala fjärrvärmeföretag på samma sätt som kommunala elföretag skulle vara undantagna från den kommunalrättsliga lokaliseringsprincipen. Regeringen instämde i att ett undantag från lokaliseringsprincipen är önskvärt och att ett sådant undantag bör införas på sikt. Ett undantag motiverades av behovet av att bedriva ändamålsenlig och effektiv fjärrvärmeverksamhet, exempelvis i storstadsområdena där kommungränserna kan utgöra ett hinder för att uppnå effektiv verksamhet. Dock ansåg regeringen att frågan om tillsyn av prissättningen behövde övervägas innan ett undantag kunde genomföras (prop. 2001/02:56 s. 50).

Statens energimyndighet hade dessförinnan på regeringens uppdrag gjort en förstudie i syfte att beskriva situationen på värmemarknaden ur ett användarperspektiv (ER 23:1999). Myndigheten fick därefter i uppdrag att redovisa en översyn av fjärrvärmemarknaden och ett förslag till metod för att följa

utvecklingen på denna. Redovisningen finns i rapporten "Fjärrvärme på värmemarknaderna – Rapport över uppdrag att följa utvecklingen på fjärrvärmemarknaden" (ER 19:2000). I prop. 2001/02:56 bedömde regeringen att en ökad pristransparens på fjärrvärmemarknaden borde eftersträvas och att en uppföljning av fjärrvärmepriser var motiverad. Statens energimyndighet fick i uppdrag att följa och analysera utvecklingen på värmemarknaderna bland annat med avseende på priser och har redovisat detta i de årliga uppföljningsrapporterna "Värme i Sverige". Hittills har två rapporter avlämnats.

Genom beslut den 12 december 2002 tillkallade regeringen en särskild utredare (Fjärrvärmeutredningen; N 2003:03) med uppdrag att

- belysa fjärrvärmens konkurrenssituation på värmemarknaderna,
- analysera om det är lämpligt att införa tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden och, om det bedöms lämpligt, föreslå regler för detta,
- analysera de samhälls- och företagsekonomiska konsekvenserna samt miljökonsekvenserna av tredjepartstillträde,
- bedöma vilka tekniska och andra begränsningar som finns för tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten, och
- genomföra den kompletterande analys på el- och värmeområdet som riksdagen tillkännagivit när det gäller åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet på elmarknaden såvitt avser avgränsningen till fjärrvärmeverksamhet och om det behövs föreslå reglering eller andra åtgärder (dir. 2002:160).

I uppdraget ingår bland annat att utredaren skall föreslå åtgärder för att bättre skydda konsumenten mot oskäligen fjärrvärmeprissättning. I detta ingår att göra en analys av behovet av pristillsyn och, om det är nödvändigt, lämna förslag till hur regelverk och en tillsynsmodell för fjärrvärmemarknaden lämpligen kan utformas. Dessutom skall utredaren studera behovet av och förutsättningarna för att inrätta en instans för klagomål mot priser och leveransvillkor för konsumenterna på fjärrvärmemarknaden samt införande av en förhandlingsordning vad gäller prissättningen av fjärrvärme.

Fjärrvärmeutredningen har genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag dels att, om det bedöms lämpligt, föreslå regler för hur förbikoppling av värmemätare i fjärrvärmesystem kan beivras (dir. 2003:77), dels att utvärdera behovet av koncessionsplikt för att bygga och använda rörledningar som utnyttjas för transport av fjärrvärme samt, om det behövs, lämna förslag till ändamålsenlig reglering (dir. 2003:102). I fråga om det senare uppdraget anförs i direktiven bland annat att de nuvarande bestämmelserna om koncession framstår som otidsenliga och har visat sig medföra vissa tillämpningsproblem, och att osäkerhet om när byggande av fjärrvärmeledningar kräver koncession inte främjar en effektiv utbyggnad av landets fjärrvärmenät.

Fjärrvärmeutredningen har i delbetänkandet ”Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet” (SOU 2003:115) behandlat de frågor som berör den tidigare angivna kompletterande analysen mellan el- och fjärrvärmeverksamhet. Fjärrvärmeutredningen har därvid föreslagit att bestämmelser införs i ellagen om organisatorisk åtskillnad mellan juridiska personer som bedriver fjärrvärmeverksamhet och sådana som bedriver nätverksamhet eller produktion av eller handel med el samt regler om särredovisning av fjärrvärmeverksamhet. Syftet med de föreslagna reglerna är särskilt att förbättra kundtryggheten, bland annat genom att förhindra att fjärrvärmekunderna i praktiken får finansiera annan verksamhet. Genom att införa de föreslagna reglerna i ellagen kommer bestämmelserna där om tillsyn att tillämpas även avseende fjärrvärmeverksamheten. Tillsynsmyndigheten, dvs. Statens Energimyndighet, kommer alltså att kunna meddela de förelägganden, i förekommande fall i förening med vite, som behövs för att trygga efterlevnaden av lagen och tillhörande föreskrifter.

Fjärrvärmeutredningens uppdrag i övrigt skall redovisas senast den 30 september 2004.

24.4.2 Naturgas

Sedan naturgaslagen trätt i kraft har Statens energimyndighet genomfört en översyn av lagen i syfte att föreslå förbättringar av förutsättningarna för en fungerande marknad. I rapporten ”Översyn av naturgaslagen” (ER 3:2003) föreslås bland annat en utökad koncessionsplikt för naturgasledningar. Även distributions-

ledningarna efter mät- eller reglerstation föreslås därvid bli koncessionspliktiga, i form av områdeskoncession. Som skäl för en utvidgad koncessionsplikt anförs i rapporten bland annat att tämligen långa och omfattande ledningar i dag är undantagna, att det finns anledning att kunna pröva ett distributionsföretags lämplighet i fråga om bland annat möjligheten att ta på sig ansvaret för förpliktelser som följer med transportverksamheten av naturgas och att en koncessionshavare som har monopol på nätverksamheten inom ett område också vid behov skall bygga ut ledningsnätet. Därutöver anförs i rapporten att dagens regelverk, där distributionsledningarna är undantagna från koncession, inte hindrar att ett flertal naturgasleverantörer bygger sina egna ledningar för att försörja sina kunder med gas, vilket kan leda till överetablering och möjligen i slutändan att naturgas kommer att utgöra ett alltför dyrt alternativ. Med krav på koncession för den lokala distributionen skulle en sådan risk, enligt rapporten, inte föreligga.

Inom ramen för det s.k. Inre marknadspaketet presenterade EG-kommissionen år 2001 ett förslag till direktiv om ändring av gasmarknadsdirektivet samt förslag till ändring av direktivet 96/92/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el. Förslagen syftar till att skapa likvärdiga konkurrens- och marknadsvillkor inom el- och naturgassektorn och härigenom stärka konkurrenskraften för näringslivet som helhet. Förslaget har nu lett till antagande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG (det reviderade gasmarknadsdirektivet). Direktivet, som trätt i kraft, innebär såvitt nu är av intresse att senast från och med den 1 juli 2004 skall samtliga icke hushållskunder, och senast från och med den 1 juli 2007 samtliga kunder, anses vara berättigade kunder. Vidare innehåller direktivet föreskrifter om rätt för part att vända sig till den tillsynsmyndighet som skall finnas med klagomål mot den systemansvarige (den som bedriver distributionen m.m.) inom vissa närmare angivna områden, bland annat såvitt avser tariffer och andra villkor för naturgasdistribution. Direktivet, genom vilket gasmarknadsdirektivet upphävts utan att detta påverkar medlemsstaternas förpliktelser vad gäller tidsfrister för införlivande och tillämpning av nämnda direktiv, skall införlivas i nationell lagstiftning senast den 1 juli 2004.

Genom beslut den 13 februari 2003 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppgift att utreda den fortsatta utvecklingen av el- och naturgasmarknaderna (El- och gasmarknadsutredningen; N 2003:04). I uppdraget ingår bland annat att

- följa det pågående arbetet inom EU med att utforma gemensamma regler för den inre marknaden för el och naturgas och lämna förslag till lagstiftning och regelverk i övrigt som krävs för att genomföra det reviderade el- och gasmarknadsdirektivet samt överväga och i förekommande fall lämna förslag till ändringar som föranleds av förordningen om gränsöverskridande handel med el, och
- analysera om det finns tänkbara förbättringar att göra på el- och naturgasmarknaden och om så är fallet föreslå åtgärder för detta.

I fråga om naturgas ingår i utredningsuppdraget att utvärdera naturgasmarknadens funktionssätt och analysera om det finns tänkbara förbättringar att göra och, om så är fallet, föreslå åtgärder för detta (dir. 2003:22). Utredaren skall ta ställning till de bedömningar Statens energimyndighet redovisat i rapporten "Översyn av naturgaslagen" och särskilt beakta behovet av koncession för distributionsledningar.

El- och gasmarknadsutredningen har i delbetänkandet "El- och naturgasmarknaderna – Europeisk harmonisering" (SOU 2003:113) föreslagit förändringar i svensk lagstiftning för att genomföra bl.a. det reviderade gasmarknadsdirektivet. Såvitt avser naturgasmarknaden har utredningen föreslagit regler om bestämmande av överföringstariffer för naturgas. Huvudsakligen innebär förslaget att innehavaren av naturgasledning vid utformningen av sådana tariffer särskilt skall beakta antalet anslutna kunder, kundernas geografiska läge, mängden överförd energi och abonnerad effekt, kostnader för överliggande nät, leveranssäkerhet och trycket i ledningarna. Tillsynsmyndigheten skall enligt förslaget godkänna företagets metoder för bestämmande av överföringstariffer innan tarifferna får träda i kraft och tillsynsmyndighetens beslut skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vidare har utredningen föreslagit att innehavaren av naturgasledning skall vid utformandet av engångsavgift för anslutning särskilt beakta var en anslutning är belägen och vilken effekt anslutningen avser.

I delbetänkandet diskuteras även frågor om tillsyn över efterlevnaden av naturgaslagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Enligt det reviderade gasmarknadsdirektivet skall varje part som har klagomål mot systemansvarig för ett naturgasnät i närmare angivna avseenden kunna ge in klagomål till tillsynsmyndigheten som, i egenskap av tvistelösande myndighet, inom vissa tidsramar skall fatta beslut i frågan. I enlighet med vad lagrådet uttalat vid naturgaslagens tillkomst torde detta innebära att kunden hos Energimyndigheten kan anmäla den systemansvarige med påstående att denne inte fullgör sina skyldigheter. Lagrådet har därvid anfört:

Ordet "tvister" för närmast tankarna till att det skulle vara fråga om sådana tvistemål som i normala fall handläggs av allmän domstol. Mot bakgrund av den övriga regleringen i lagen torde rättsförhållandet dock i själva verket vara förvaltningsrättsligt med den skillnaden att här talas om tvister, vilket inte tillhör vanligheterna inom förvaltningsförfarandet (prop. 1999/2000:72 s. 160).

Anmälaren torde förvärva partsställning hos tillsynsmyndigheten. Utredningen har i anslutning till detta funnit att Sverige, mot bakgrund av lagrådets uttalanden i fråga om tvistelösande myndighet, och att Energimyndigheten har tillsyn över naturgaslagen och tillhörande föreskrifter, får anses uppfylla de krav det reviderade gasmarknadsdirektivet föreskriver om tvistelösning om lagen kompletteras med sådana tidsfrister som framgår av direktivet (SOU 2003:113 s. 122 ff.).

El- och gasmarknadsutredningen skall redovisa övriga här berörda frågor senast den 14 september 2004.

24.5 Fjärrvärme- och naturgasmarknaderna i dag

24.5.1 Fjärrvärme

Faktauppgifterna i detta avsnitt härrör dels från Va-lagsutredningens sammanträde med representanter för Svensk Fjärrvärme den 15 maj 2003, dels från Statens energimyndighets rapport "Värme i Sverige 2002".

Med fjärrvärmeverksamhet menas huvudsakligen produktion och distribution av hetvatten för uppvärmning av byggnader. Fjärrvärme har funnits i Sverige sedan 1948, men utbyggnaden av fjärrvärme i större omfattning kan sägas ha börjat först på 1970-talet.

Traditionellt sett har fjärrvärme varit en kommunal angelägenhet och före 1991 var så gott som all fjärrvärmeverksamhet av betydelse i kommunal ägo (i förvaltningsform eller genom kommunala bolag). Det privata ägandet av företag inom fjärrvärmebranschen har dock ökat kraftigt under de senaste 10–15 åren. 2003 var ägarförhållandena, avseende det procentuella ägandet av de olika subjekt som distribuerar fjärrvärme, de följande:

- Kommunala aktiebolag 64 %
- Kommunala förvaltningar 6 %
- Staten genom Vattenfall AB 7 %
- Privata aktiebolag (främst Fortum, Sydkraft och Graninge) 22 %
- Västra Götalandsregionen (landsting) 1 %

Det finns i dag ungefär 200 företag eller andra subjekt som distribuerar fjärrvärme. Svensk Fjärrvärme (tidigare Svenska fjärrvärmeföreningen) fungerar som branschorganisation för dessa företag. Ungefär 170 av fjärrvärmeföretagen är medlemmar i Svensk Fjärrvärme.

Produktion av hetvatten sker främst i förbränningsanläggningar eller genom användning av spillvärme från exempelvis industriprocesser. I en fjärrvärmeanläggning finns i regel olika slags produktionsanläggningar. Vid normal drift är det tillräckligt med baslastanläggningar där billigare bränslen av sämre kvalitet används. Om värmebehovet ökar kan spetslastanläggningar för förbränning av mera lätthanterligt och högvärdigt bränsle, såsom lätt eldningsolja, användas. Därutöver finns olika reservanläggningar. Valet av energikälla påverkar i hög grad kostnaderna för fjärrvärme. I den mån spillvärme har kunnat användas har kostnaderna för uppvärmning blivit betydligt lägre. Det kan dock inte uteslutas att även spillvärme kan bli attraktivt som handelsvara i framtiden vilket torde öka kostnaderna för fjärrvärme när spillvärme används som energikälla.

De totala fjärrvärmeleveranserna i Sverige år 2001 uppgick till drygt 45 TWh. Av de totala fjärrvärmeleveranserna avser 51 % flerbostadshus, 8 % småhus, 10 % industrier, 15 % offentliga lokaler och 16 % övriga lokaler.

Den årliga tillväxten av fjärrvärme har de senaste 20 åren varit cirka 2–3 %. Svensk Fjärrvärme beräknar att denna tillväxtgrad

kommer att bestå. De senaste åren har nyanslutningen främst avsett småhus.

Fjärrvärmepriset är beroende av flera faktorer, såsom val av energikälla, bebyggelsetäthet och anslutningsgrad. Även verksamhetens storlek kan påverka priset genom möjligheten till stordriftsfördelar. I Statens energimyndighets rapport "Värme i Sverige 2002" redovisas uppgifter om prisspridning inom fjärrvärmen. Enligt rapporten förklaras prissättningen hos företag med låga priser av att företaget använder spillvärme som energikälla eller att företagets prispolitik har som syfte att ha låga priser. Företag med höga fjärrvärmepriser å andra sidan kännetecknas – enligt rapporten – av att de är relativt små. Prisvariationen är så stor att de högsta fjärrvärmepriserna är ungefär dubbelt så höga som de lägsta. Någon säker statistik över hur ägarformen påverkar fjärrvärmepriserna finns inte. Kommunalt ägda fjärrvärmedistributörer har tidigare generellt sett haft något lägre priser. Enligt såväl Svensk Fjärrvärme som Statens energimyndighet synes dock tendensen vara att skillnaden i pris mellan kommunalägda och icke-kommunala fjärrvärmedistributörer minskar (se Värme i Sverige 2002 s. 37).

Prisvariationen mellan olika fjärrvärmedistributörer har rest krav på någon form av prisreglering. I Konkurrensverkets rapport "Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag" (2000, s. 154 f) sägs bland annat följande:

Priserna på fjärrvärme varierar starkt mellan olika kommuner, vilket kan vara en indikation på att fjärrvärmeföretagen drar fördel av sin monopolställning vid prissättningen. En sannolikt viktig förklaring till de kraftiga avgiftsdifferenserna på fjärrvärmeområdet är att en del kommuner och företag har högre anslutning av fjärrvärmeabonnenter till befintligt nät än andra fjärrvärmeproducenter. Förhållanden såsom exploateringsgrad och bebyggelsestruktur har här betydelse. En del av prisskillnaderna torde dock även bero på att fjärrvärmeverksamheten inte drivs effektivt i samtliga kommuner. Det går heller inte att utesluta att taxorna i vissa fall är orimligt höga jämfört med kostnaderna.

De sistnämnda slutsatserna styrks av att de genomsnittliga avgifterna på fjärrvärme har ökat med 2–3 procent under de senaste tre åren trots att kostnadsutvecklingen i stället talar för att priserna skulle ha sänkts. Här kan bl.a. pekas på att kapitalkostnaderna är en stor del av de totala kostnaderna och att räntan kraftigt sjunkit de senaste åren.

Konkurrensverkets bedömning av prisutvecklingen är dock omstridd.

Frågan om pristillsyn ingår som nämnts i Fjärrvärmeutredningens uppdrag. I sammanhanget kan dock nämnas att enligt Svensk Fjärrvärme är skillnaden i pris för fjärrvärme i Danmark, där fjärrvärmemarknaden och priset på fjärrvärme är föremål för reglering, betydligt större än i Sverige; de högsta fjärrvärmepriserna i Danmark är fem gånger högre än de lägsta.

Leverans av hetvatten är ett naturligt monopol. På samma sätt som annan ledningsburen verksamhet finns det knappast möjlighet praktiskt eller ekonomiskt att anlägga parallella ledningsnät. Någon konkurrenssituation mellan fjärrvärmedistributörer inom ett och samma område föreligger därmed inte i dag. Fjärrvärmeutredningen skall bland annat analysera lämpligheten i att införa tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden. Enligt Svensk Fjärrvärme torde sådant tredjepartstillträde vara praktiskt möjligt att genomföra. De lokala fjärrvärmemarknaderna i dag bedöms dock, med något undantag, inte vara så stora att en konkurrenssituation i praktiken skulle vara möjlig vid tredjepartstillträde. Flertalet fjärrvärmesystem är lokalt mycket begränsade, utan förbindelse med varandra. För en effektiv konkurrens torde krävas att värmeförsäljningen inom systemet uppgår till minst vad som produceras i två, eller helst fler än två, separata baslastanläggningar. Fler än två baslastanläggningar är nödvändiga först om produktionen överstiger 2 000 GWh per år. En så stor användning av fjärrvärme sker i dag tydligen endast i Stockholm, Göteborg och Malmö (se ER 19:2000 – Fjärrvärmen på värmemarknaderna s. 100). I Fjärrvärmeutredningens uppdrag ingår dock även att analysera effekterna av att fjärrvärmenäten integreras mellan närbelägna tätorter i fråga om möjligheterna att utnyttja spillvärmen eller öka värmeunderlaget för kostnadseffektiv kraftvärmeproduktion, samt analysera om lokaliseringsprincipen innebär en begränsning för en sådan utveckling. Om en integration mellan fjärrvärmenät i större omfattning än vad som skett i dag skulle bli verklighet torde möjligheterna till reell konkurrens vid tredjepartstillträde öka.

På värmemarknaden råder däremot redan i dag en viss konkurrens på så sätt att brukarna har möjlighet att välja mellan olika uppvärmningsformer. Uppvärmning sker, förutom med fjärrvärme, i mera traditionella former med oljeeldning eller el inkluderat värmepumpar. Därutöver förekommer uppvärmning med biobränslen, gas och bergvärme.

Fjärrvärmens totala andel av värmemarknaden är (2003) ungefär 48 %. Hetvatten distribueras från energikällan till kunden i

fjärrvärmenät. Fjärrvärmen har fått störst betydelse som uppvärmningsform vid tätare bebyggelsekoncentration där verksamheten, liksom annan nätburen verksamhet, kan bedrivas effektivare. Sålunda sker uppvärmning med fjärrvärme av ungefär 75% av alla flerbostadshus och ungefär 50 % av alla lokaler medan motsvarande siffra för småhus endast är ca 7 %.

Gemensamt för samtliga uppvärmningsformer är att den valda uppvärmningsformen innebär en inlåsningseffekt i större eller mindre omfattning. Byte av uppvärmningsform är normalt förenat med höga kostnader och torde ske endast i begränsad omfattning. Anslutningskostnaderna för fjärrvärme är höga jämfört med andra uppvärmningsformer och det kan antas att den brukare som en gång anslutit sig till ett fjärrvärmenät endast i undantagsfall väljer att byta till annan uppvärmningsform. Svensk Fjärrvärme anser i och för sig att det råder konkurrens på värmemarknaden i och med de skilda uppvärmningsformer som kan väljas och att exempel finns på fjärrvärmekunder som väljer bort denna uppvärmningsform till förmån för främst värmepumpar. Det är dock tydligt att konkurrensen på värmemarknaden i dag främst sker vid det initiala valet av uppvärmningsform.

Även med beaktande av den prisvariation som förekommer mellan olika fjärrvärmedistributörer och med hänsyn till möjligheten för fjärrvärmeföretag att dra fördel av monopolställningen inom ett område vid prissättningen framstår fjärrvärmen som ett i många fall fördelaktigt alternativ vid uppvärmning, såväl ekonomiskt som miljömässigt (i sistnämnda hänseende givetvis beroende på valet av energikälla vid uppvärmningen av vatten).

24.5.2 Naturgas

Faktauppgifterna i detta avsnitt är huvudsakligen hämtade från Statens energimyndighets rapport "Översyn av naturgaslagen" (ER 3:2003).

Naturgas introducerades i Sverige 1985. Någon inhemsk naturgasproduktion finns inte utan all naturgas importerar, i dag uteslutande från Danmark.

Det svenska naturgasnätet sträcker sig från västra Skåne, där rörledningarna från Danmark ansluter, till Göteborg. Flera grenledningar finns, den längsta från Halland till Gnosjö. Utbyggnad av

naturgasnätet från Göteborg till Stenungsund pågår. Det är alltså endast en liten del av Sverige som i dag betjänas av naturgasnätet.

I praktiken sker import av naturgas till Sverige genom ett enda företag, Nova Naturgas AB som ägs av tyska Ruhrgas, Statoil, danska Dong och Fortum. I övrigt finns (2003) endast sex stycken naturgasföretag i Sverige: Sydkraft Gas, Göteborgs Energi, Lunds Energi, Varbergs Energi, Ängelholms Energi och Öresundskraft. Nova Naturgas AB levererar gas till Sydkraft Gas, Göteborgs Energi och Varbergs Energi medan Sydkraft Gas, i sin tur, levererar gas till övriga. Göteborgs Energi har dock träffat avtal med Dong om direktleverans av naturgas.

Den svenska importen av naturgas, som legat på ungefär samma nivå årligen sedan 1992, uppgick år 2001 till 917 miljoner m³, motsvarande 8,9 TWh.

Naturgas används, förutom till uppvärmning, främst inom industrin som processbränsle samt för kraft- och fjärrvärmeproduktion och som fordonsbränsle. Knappt en femtedel av naturgastillförseln i Sverige går till uppvärmning av byggnader, kommunala anläggningar och växthus. Ca 40 % används inom industrin och en motsvarande andel används för kraft- och fjärrvärmeproduktion. Endast en mindre del av naturgasanvändningen i Sverige – ungefär 8 % – är således sådan som skulle kunna omfattas av lagen om allmänna värmesystem.

Mycket på grund av den ringa utbredningen av naturgasnäten i Sverige är naturgasen som energiform av marginell betydelse och svarar endast för ungefär 2 % av den svenska energiförsörjningen. I de 28 kommuner dit naturgas för närvarande distribueras svarar naturgasen däremot för ungefär 20 % av energianvändningen. I vilken omfattning naturgasnätet i Sverige kommer att byggas ut är ännu oklart. Svensk Naturgas AB, ett helägt dotterbolag till Fortum AB, arbetar för att utbyggnad av naturgasnät skall ske i Stockholms- och Mälardalsområdena. Import av naturgas skulle då ske från Ryssland. Även Sydkraft Gas AB utreder utbyggnad av naturgasnät till Jönköpings, Östergötlands, Södermanlands och Örebro län. En ytterligare ledning för import av naturgas, Baltic Gas Interconnector, är dessutom planerad från Tyskland till den svenska sydkusten. Nya inmatningspunkter, med olika ledningsägare, torde öka konkurrensen på naturgasmarknaden och förutsättningarna för utbyggnad av naturgas.

Ledningsnäten för naturgas utgör ett naturligt monopol. Det är knappast rimligt att tänka sig parallella distributionsnät för

naturgas inom ett begränsat geografiskt område. Måhända kan det i vissa fall finnas utrymme för parallella s.k. transmissionsledningar, dvs. högtrycksledningar för överföring av naturgas till distributionsnäten. Naturgaslagen medför en reglering av naturgasleveranserna. Så kallade berättigade kunder har möjlighet att fritt välja leverantör av naturgas genom att ledningsägaren är skyldig att på skäligen villkor ansluta en naturgasledning som tillhör en berättigad kund. Ledningsägaren är vidare, under närmare angivna förutsättningar, skyldig att öppna sina ledningar för tredjepartstillträde. Möjligheten för skilda leverantörer att leverera naturgas inom samma distributionsområde är givetvis ägnad att förbättra konkurrenssituationen på naturgasområdet. Med dagens marknadsstruktur, med i praktiken endast en importör av naturgas och ett fåtal övriga marknadsaktörer som till stor del torde verka inom skilda geografiska marknader kan det dock ifrågasättas om en verklig konkurrenssituation föreligger. Därtill kommer att det med den i dag gällande bestämningen av begreppet berättigade kunder finns endast åtta berättigade industrikunder i Sverige. Före den lagändring som trädde i kraft den 1 augusti 2003 uppgick antalet berättigade industrikunder till sex stycken. Först om en total marknadsöppning sker, då samtliga slutförbrukare blir att anse som berättigade kunder, torde full konkurrens bli möjlig. En sådan total marknadsöppning är dock förutsatt i det reviderade gasmarknadsdirektivet.

24.6 Överväganden

Lagen om allmänna fjärrvärmeanläggningar och sedermera lagen om allmänna värmesystem synes ha tillkommit främst i syfte att främja möjligheterna till utbyggnad av kollektiva värmesystem. Även brukarnas intressen av en rätt till anslutning till dessa värmesystem och en särskild form för tvistelösning torde dock ha haft betydelse.

Trots att lagstiftning funnits på området sedan 1976 har inget värmesystem förklarats för allmänt. Något säkert svar på frågan varför så inte skett har vi inte funnit. Det finns uppgifter om att fjärrvärmeföretag gjort allvarliga överväganden om att begära allmänförklaring och att värmeplaner för detta ändamål tagits fram men att det sedan av någon anledning inte blivit något av det hela. En tänkbar orsak till att verksamhetsutövarna inte valt att

allmänförklara sina värmesystem skulle kunna vara att allmänförklaring inte enbart innebär en rätt för verksamhetsutövaren att kunna tvångsansluta fastigheter till nätet utan även en skyldighet för honom att låta fastighetsägare ansluta sig. Det är tydligt att kollektiva värmesystem i dag bara byggs ut där det är affärsmässigt motiverat för verksamhetsutövaren. Branschorganisationerna Svensk Fjärrvärme och Svenska Gasföreningen har båda framfört att allmänförklaring inte framstår som något verkligt alternativ för deras medlemmar.

En bidragande orsak till varför allmänförklaring inte skett torde vara att företagsstrukturen på värmemarknaden har förändrats sedan lagstiftningen om allmänna värmesystem kom till. Även om privata intressenter förutsattes förekomma var nog tanken att utbyggnaden av värmesystem huvudsakligen skulle ske genom det allmännas försorg. Denna tanke hade säkert fog för sig i mitten av 1970- och början av 1980-talet, men i dag spelar de privata intressena på fjärrvärme- och naturgasmarknaderna en betydande roll. Fortfarande dominerar det kommunala ägandet bland fjärrvärmedistributörerna, men privata företag står för mer än en femtedel av leveranserna av hetvatten i Sverige. På naturgasmarknaden förekommer kommunalt ägande av vissa lokala nät, men i stort är de dominerande marknadsaktörerna privata företag. Lagen om allmänna värmesystem gör i och för sig ingen åtskillnad mellan offentliga och privata verksamhetsutövare, men det är svårt att tänka sig att privatägda företag med vinstkrav skulle se några fördelar med att underkasta sig lagstiftningens krav på att prissättningen skall motsvara verksamhetens självkostnader. Eftersom även kommunalägda juridiska personer som distribuerar fjärrvärme och naturgas skall bedriva verksamheten affärsmässigt torde utrymmet i dag för att någon verksamhetsutövare skulle välja att allmänförklara sitt värmesystem vara litet. För naturgasens del ter det sig rent av som uteslutet att allmänförklaring skulle ske. Naturgasens främsta användningsområden avser annat än uppvärmning av bostäder, som endast svarar för mindre än en tiondedel av naturgasleveranserna. Eftersom, såvitt framkommit, naturgasutbyggnad inte i första hand sker för att tillgodose behovet av uppvärmning av bostäder inom ett område, finns det inte något skäl alls att allmänförklara ett naturgasnät, i synnerhet som allmänförklaring skulle medföra en ensamrätt på värmeleveranserna i strid med EG:s lagstiftning på naturgasområdet.

Den omständigheten att något värmesystem inte har allmänförklarats och inte heller kan väntas bli allmänförklarat enligt nuvarande lagstiftning, behöver dock inte innebära att det är onödigt med lagstiftning på detta område. Allmänförklaring av ett värmesystem kan ju i dag ske endast på begäran av den som driver eller skall driva systemet. Någon möjlighet för exempelvis brukare eller tillsynsmyndigheter att genomdriva allmänförklaring saknas. Men i dag är det kanske mera av hänsyn till brukarna, konsumenterna, som någon form av reglering skulle kunna vara behövlig. Någon egentlig konkurrens på värmemarknaden finns inte. Det beror mycket på de för en enskild fastighetsägare så betungande investeringar som krävs vid byte av uppvärmningsform. Ledningsägarna kan skaffa sig fördelar genom att distribution av hetvatten respektive naturgas utgör naturliga monopol. På naturgasmarknaden tillåts tredje part i vissa fall att få naturgas transporterad i annan leverantörs nät, men hushållsbrukare och andra mindre kunder utgör i dag inte s.k. berättigade kunder och gentemot dessa fungerar distributionen fortfarande som ett naturligt monopol. Enligt det reviderade gasmarknadsdirektivet skall dock alla kunder anses som berättigade kunder senast den 1 juli 2007. Denna totala marknadsöppning för distribution av naturgas torde ändra förutsättningarna för konkurrens på naturgasmarknaden. Monopolsituationen kommer dock alltjämt att gälla för nätverksamheten, för vilken gasmarknadsdirektivet å andra sidan föreskriver en viss prisreglering.

Det finns hur som helst skäl att något närmare undersöka behovet av fortsatt lagstiftning motsvarande lagen om allmänna värmesystem, fastän denna lagstiftning aldrig tillämpats i praktiken. Först bör dock sägas något om huruvida vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster kan vara lämpligt som utgångspunkt för en reglering på värmemarknaden.

Lagen om allmänna värmesystem är utformad i huvudsaklig överensstämmelse med va-lagen, och tvister i samband med ett allmänt värmesystem prövas i första instans av Statens va-nämnd. Detta torde vara skälet till att utvärderingen av behovet av lagstiftning om allmänna värmesystem anförtratts oss i Valagsutredningen. Såväl va-försörjning som värmeförsörjning genom fjärrvärme och naturgas är ledningsbundna verksamheter där nätverksamheten utgör ett naturligt monopol. Vidare ligger det övergripande ansvaret för såväl vattentjänster som energifrågor, innefattande värme, på kommunerna. Emellertid är skillnaderna

mellan vatten- och värmesektorerna stora. Medan nuvarande va-lag reglerar så gott som all vattenförsörjning och avloppshantering av betydelse för bostadsbebyggelsen, saknas en motsvarande samlad värmelagstiftning. Naturgasdistributionen omfattas av ett särskilt regelverk, naturgaslagen, som inte lätt låter sig förenas med lagen om allmänna värmesystem, och som uppenbarligen tillkommit utan att hänsyn tagits till den senare lagen. Fjärrvärmedistributionen är i flera avseenden oreglerad, och i de delar reglering finns framstår kommunallagens bestämmelser om kommunala fjärrvärmeföretag delvis som oförenliga med lagen om allmänna värmesystem. Till detta kommer att den nuvarande va-lagen är utformad utifrån ett uttalat skyddsintresse, nämligen hälsoskyddet, medan något lika starkt betonat och preciserat skyddsintresse saknas i lagen om allmänna värmesystem.

Vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster anknyter i berörda avseenden till den nuvarande va-lagen. Vi har inte funnit någon anledning att föreslå mera ingripande förändringar i systematiken och innehållet utan vårt förslag utgör snarare en vidareutveckling av den nuvarande lagstiftningen. De skillnader som tidigare konstaterats föreligga mellan lagen om allmänna värmesystem och övrig lagstiftning på värmeområdet skulle inte minska utan snarare öka om vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster lades till grund för lagstiftning om allmänna värmesystem.

I avsnitt 9 ovan har diskuterats hur bestämmelserna i nuvarande va-lag om delegation av normgivningsmakt förhåller sig till regeringsformens regler. Vi har konstaterat att dessa bestämmelser, vilka i och för sig tillkommit före 1974 års regeringsform, i flera avseenden inte kan inordnas under nuvarande regeringsform och vi har därför lämnat förslag till hur normgivningsfrågorna bör regleras i den nya lagstiftningen om allmänna vattentjänster. Vad som sagts i avsnitt 9 gäller i allt väsentligt även normgivningsbestämmelserna i lagen om allmänna värmesystem. Enligt dessa får huvudmannen för värmesystemet besluta taxa, allmänna bestämmelser för anläggningens brukande och verksamhetsområde. Sådana beslut utgör enligt vår mening rättsliga föreskrifter som av riksdagen kan delegeras endast om stöd finns i regeringsformen.

Delegation av normgivningsmakt får enligt regeringsformen inte ske till något enskilt rättssubjekt utan endast till kommuner och myndigheter. Eftersom lagen om allmänna värmesystem medger delegation av normgivning till anläggningens huvudman, och denne

kan vara ett enskilt subjekt – till och med en enskild person, är bestämmelserna om taxa, allmänna bestämmelser och verksamhetsområde i lagen om allmänna värmesystem inte förenliga med regeringsformen. Medan va-lagens motsvarande bestämmelser inte var grundlagsstridiga vid ikraftträdandet och på grund av övergångsbestämmelserna till 1974 års regeringsform äger fortsatt giltighet, tillkom lagen om allmänna fjärrvärmeanläggningar och senare lagen om allmänna värmesystem efter att 1974 års regeringsform trätt i kraft. De aktuella normgivningsbestämmelserna i lagen om allmänna värmesystem – i den mån de medger delegation i berört avseende till enskilda rättssubjekt – var därmed grundlagsstridiga redan vid ikraftträdandet. Sådana föreskrifter får inte tillämpas. Det kan noteras att varken 1976 års eller 1981 års lagar underställts lagrådets granskning, uppenbarligen eftersom de var utformade med stöd av va-lagen som granskats av lagrådet. Med hänsyn till dagens marknadsstruktur på värmemarknaden, med ett utbrett enskilt ägande, kan lagen om allmänna värmesystem användas endast i mycket begränsad omfattning.

Om denna lagstiftning alltjämt skall finnas måste alltså beslutsordningen för normbeslut regleras på annat sätt än i dag. Enligt vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster skall beslut av normkaraktär fattas av kommunfullmäktige, även när huvudmannen för den allmänna va-anläggningen är ett enskilt rättssubjekt. Detta förutsätter dock att kommunen har ett sådant bestämmande inflytande över detta rättssubjekt att det kan anses vara en del av det allmänna. I annat fall anses frågan röra enskildas ekonomiska förhållanden inbördes, vilket kräver lagreglering. Eftersom den absoluta merparten av allmänna va-anläggningar i dag är kommunalägda enligt den av oss föreslagna definitionen, finns det för dessa inget hinder mot denna beslutsordning. Ägandeförhållandena till fjärrvärmeanläggningar och naturgasnät är däremot helt annorlunda. Ungefär en femtedel av fjärrvärmeanläggningarna och merparten av naturgasnätet ägs i dag av privata rättssubjekt. Den beslutsordning som föreslås för allmänna va-anläggningar kan därför inte användas för allmänna värmesystem.

Det ovanstående leder till slutsatsen att vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster inte är lämpligt som utgångspunkt för lagstiftning om allmänna värmesystem. Lagstiftningen skulle kräva särregler i sådan omfattning att det, om lagstiftning bör finnas, erfordras utredningsinsatser som inte är möjliga inom ramen för Va-lagsutredningen. Till detta kommer att frågan om allmänna

värmesystem alltjämt skall kunna beslutas har så nära anknytning till vad de andra nu verksamma utredningarna på värmeområdet kommer fram till att det rent av är olämpligt att vi lämnar ett författningsförslag.

Det huvudsakliga men inte alls enda syftet med lagstiftningen om allmänna värmesystem har varit att främja möjligheten till utbyggnad av kollektiva värmesystem. Genom ett beslut om verksamhetsområde skulle huvudmannen vara tillförsäkrad att så gott som all bostadsbebyggelse inom området skulle anslutas till värmesystemet och därigenom undvika onödiga investeringar. Av vad som framkommit vid kontakter med branschorganisationerna Svensk Fjärrvärme och Svenska Gasföreningen har detta syfte i dag ingen särskild betydelse. Kollektiva värmesystem byggs ut och får tillräcklig anslutningsgrad utan att tvångsmedel behöver tillgripas. Det kan visserligen antas att ett beslut om verksamhetsområde säkert i något fall skulle leda till en ännu högre anslutningsgrad och därmed lägre kostnader per ansluten förbrukare för värmeleverantören. Med det nuvarande systemet, att endast den som driver anläggningen kan ansöka om allmänförklaring, har detta argument dock ingen särskild tyngd. Eftersom värmeleverantören har möjlighet att ta ut marknadsmässiga avgifter om anläggningen inte är allmänförklarad, medan avgiftsuttaget är begränsat till de nödvändiga kostnaderna för driften efter allmänförklaring, är det svårt att förstå varför en leverantör skulle välja att ansöka om allmänförklaring för att i något fall kunna minska kostnaderna. Möjligen kan tänkas att en etablering inom ett visst område, som inte skulle vara möjlig utan tvångsanslutning, kan leda till stordriftsfördelar som ger utrymme för ett ökat vinstuttag inom andra områden.

Utifrån leverantörernas synvinkel torde det alltså inte finnas något fortsatt behov av lagstiftning om allmänna värmesystem, om regleringen av värmemarknaden i övrigt är oförändrad. Detta har bekräftats av företrädare för branschorganisationerna Svensk Fjärrvärme och Svenska Gasföreningen. Det är dock inte lika tydligt att det sett ur ett brukarperspektiv saknas ett sådant behov. Både fjärrvärme- och naturgasdistribution är som ledningsburen verksamhet naturliga monopol. Tredjepartstillträde till naturgasledningarna torde leda till konkurrens mellan olika gasleverantörer, men transport av gas kommer hur som helst att vara en monopolverksamhet. Även om hushållsförbrukarna, genom en fullständig marknadsöppning, fritt skulle kunna välja leverantör av

fjärrvärme eller naturgas är valet av uppvärmningsform förenat med relativt höga anslutningskostnader. Byte av uppvärmningsform är då inte ekonomiskt försvarbart förrän den valda uppvärmningsformen "betalat sig". Anslutningskostnaderna leder alltså till en inlåsnings effekt för brukarna. Någon reell konkurrenssituation mellan olika uppvärmningsformer föreligger därmed inte.

Bristen på konkurrens i förening med de höga kostnaderna som byte av uppvärmningsform för med sig innebär en risk för att värmeleverantörerna drar fördel av monopolsituationen. Prissättningen begränsas i och för sig av kostnaden för alternativa uppvärmningsformer, men inlåsnings effekterna medför att en brukare säkert tvingas acceptera betydande prishöjningar innan byte av uppvärmningsform framstår som ett realistiskt alternativ. Måhända är risken att i större omfattning förlora kunder, och därmed underlag för verksamheten, den mest begränsande faktorn vid prissättning.

De senaste åren har fjärrvärmekostnaderna enligt Konkurrensverket ökat, trots att konsumentpriserna i övrigt inte förändrats i samma omfattning. Bristen på konkurrens medför att något naturligt styrmedel att hålla nere priserna saknas. Såväl fjärrvärme som naturgasdistributionen sker i huvudsak på affärsmässig grund. Egentligen är det endast vid fjärrvärmedistribution genom kommunal förvaltning som annat förhållande råder. Detta leder till slutsatsen att någon form av pristillsyn i varje fall bör övervägas. Lagen om allmänna värmesystem erbjuder i och för sig en form av prisreglering, nämligen begränsningen av avgiftsuttaget till verksamhetens självkostnader. Det är dock inte alls givet att denna form av prisreglering är den lämpligaste på värmemarknaden. Med dagens marknadsstruktur kan det dessutom ifrågasättas om det ens är möjligt att tvinga de privata värmeföretagen, som har en stor andel av värmemarknaden, att underkasta sig en självkostnadsprincip.

Frågan om pristillsyn torde alltså kräva ytterligare utredningsinsatser. En näraliggande fråga är om ett särskilt kontroll- och tvistelösningsorgan behövs. Om regler om pristillsyn införs kan enligt vår mening ett sådant organ inte undvaras, och även vid prissättning på andra grunder än offentlig reglering framstår det som mycket angeläget med ett organ som ger brukarna en rimlig möjlighet att snabbt, enkelt, billigt och rättssäkert få prövat tvister mot leverantörerna som rör bruksförhållandet.

Frågorna om pristillsyn och tvistelösning ingår i Fjärrvärmeutredningens uppdrag. Utredningen om en fortsatt utveckling av el- och naturgasmarknaderna har att ta ställning till likartade frågor genom uppdraget att anpassa den svenska lagstiftningen till det reviderade gasmarknadsdirektivet.

En fråga som vi måste ta ställning till i vår utvärdering av lagen om allmänna värmesystem är dock om nämnda utredningar kommer att täcka hela det utredningsbehov som krävs för bedömningen av om de intressen för vilka lagen om allmänna värmesystem tillkommit bör tillgodoses på något annat sätt än genom den lagen. Som förut berörts kom lagen om allmänna värmesystem inte till bara för att främja utbyggnaden av kollektiva värmesystem. En viktig tanke när man kopierade regleringen i va-lagen var också att man därigenom skulle få med det konsumentskydd som denna reglering innehöll. Det skyddet kom till uttryck på flera sätt, men främst genom fastighetsägarens ovillkorliga rätt att få bruka den allmänna anläggningen, genom reglerna om avgiftsuttagets begränsning och genom möjligheten att få alla tvister i rättsförhållandet mellan brukaren och anläggningens huvudman prövade av en specialinstans som genom sin sakliga kompetens och processordning kunde kompensera brukarens normalt stora underläge i förhållande till huvudmannen. Med hänsyn till den faktiska monopolsituation som i praktiken råder på större delen av värmeområdet är det enligt vår mening angeläget att undersöka om inte det konsumentskydd som ansågs motiverat i lagen om allmänna värmesystem är än mer motiverat i monopolsituationen utanför denna lags tillämpningsområde. Den konsumentrelation som är aktuell i det här sammanhanget gäller närmast fjärrvärmeleveranserna. På gasmarknaden rör det sig inte så mycket om leveranser till hushållsförbrukning. Enligt vår mening borde frågan om det här berörda konsumentskyddet kunna tas upp av den sittande Fjärrvärmeutredningen, om det behövs efter tilläggsdirektiv.

När det gäller det i det här sammanhanget behövliga organet för kontroll och tvistelösning har vi i Va-lagsutredningen diskuterat om det inte skulle vara lämpligt med en mer samlad lösning för både värmemarknaden och va-sektorn, som enligt lagen om allmänna värmesystem, och kanske även energimarknaden.

De alternativ till tvistelösningsorgan som finns är, som vi ser det, antingen allmän domstol eller en specialinstans, inrättad särskilt för dessa frågor. Redan av den anledningen att tvisterna i många fall rör

enskilda rättssubjekts mellanhavanden och inte nödvändigtvis det offentlighetsliga förhållandet mellan det allmänna och enskilda brukare är det inte lämpligt att frågorna prövas av allmän förvaltningsdomstol. Det offentlighetsliga inslaget som ändå finns i dessa tvister talar å andra sidan emot ett val av allmän domstol som tvistelösningensorgan. Till detta kommer att målantalet inte kan förväntas bli så stort att varje enskild tingsrätt eller länsrätt skulle kunna skaffa sig nödvändig erfarenhet av tvister av detta slag. Möjligen skulle Marknadsdomstolen kunna vara ett bättre alternativ, men tvister mellan huvudman och brukare på värmeområdet skiljer sig i så hög grad från de frågor som denna domstol prövar i dag att även lämpligheten av denna lösning kan ifrågasättas. Någon annan lämplig instans inom den befintliga domstolsorganisationen torde inte finnas.

För oss framstår det som klart att det knappast finns något annat bra alternativ än en specialinstans med särskild kompetens att i första instans pröva prisfrågor och tvister i parternas mellanhavanden. Denna specialinstans skulle kunna vara sammansatt på ett sätt som borgar för en verkligt sakkunnig prövning, något som knappast är möjligt om prövningen anförtros den nuvarande domstolsorganisationen. Eftersom det kan förutsättas att tvister på värmemarknaden i stor utsträckning rör enskilda brukare såsom privatpersoner torde en sådan sammansättning, i förening med en omfattande skyldighet till processledning, vara en förutsättning för en rättvis och rättssäker prövning av dessa tvister. Det krävs dock att målunderlaget räcker till för en sådan specialinstans. Om denna skulle anförtros inte bara prövningen av tvister på värmemarknaden utan även motsvarande tvister på hela energiområdet och även i fråga om vattenförsörjning och avlopp skulle utan tvekan ett tillräckligt underlag finnas. Tvister mellan huvudman och brukare inom samtliga dessa sektorer kan förmodas röra i grunden likartade problem. Den sektorspecifika sakkunskapen kan garanteras genom särskilda ledamöter med kunskap inom de olika delområdena.

Vi ser stora fördelar med en sådan särskild prövningsordning och anser att frågan förtjänar en utredning. Det ingår emellertid inte i vårt uppdrag att föreslå närmare regler om en sådan specialinstans. Och det är väl möjligt att den kanske inte heller i hela sin vidd för alla tre sektorerna kan föras in under Fjärrvärmeutredningens uppdrag. I så fall bör den enligt vår mening utredas särskilt.

Den prövningsinstans som finns i lagen om allmänna värmesystem är Statens va-nämnd. Denna nämnd är redan i dag

genom sin sammansättning av sakkunniga ledamöter organiserad som ett särskilt tvistelösningsorgan för såväl tvister på va-området som tvister rörande fjärrvärme och naturgas (se om nämndens sammansättning i avsnitt 23.1). För samtliga ledamöter finns flera omgångar ersättare. Det gör det möjligt att anpassa den i sammansättningen representerade sakkunskapen efter vad som behövs för prövningen av det enskilda fallet. Det har gjort nämnden till en ändamålsenlig och effektiv prövningsinstans som borde kunna tjäna som utgångspunkt vid utredningen av ett lämpligt prövningsorgan. Det blir utan tvekan billigare att bygga ut Va-nämnden till en prövningsinstans för hela det nu aktuella området än att inrätta nya instanser eller försöka bereda plats för dessa tvistemål inom den vanliga domstolsorganisationen. Om ett gemensamt prövningsorgan för olika försörjningssektorer skall övervägas, borde det vara fördelaktigt att kunna ta tillvara den kompetens och erfarenhet som redan finns.

Ett gemensamt prövningsorgan kräver givetvis inte att den materiella lagstiftningen som skall prövas är densamma för de olika sektorerna va, fjärrvärme och gas. Det viktiga är att parterna i rättsförhållandet får möjlighet till en ändamålsenlig prövning av de tvister som kan uppkomma mellan dem.

I lagen om allmänna värmesystem regleras dessutom frågor om anslutningsskyldighet och brukningsrätt. Frågan om huruvida anslutningsskyldighet och, framför allt, brukningsrätt bör föreskrivas i fortsättningen, blir för fjärrvärmens del helt beroende av vad Fjärrvärmeutredningen kommer fram till i fråga om reglering av prissättning. För naturgasens del är det svårt att se om någon motsvarande anslutningsskyldighet och brukningsrätt överhuvudtaget behöver utredas, mot bakgrund av naturgasens betydligt mera vidsträckt användningsområde. Det kan dessutom ifrågasättas om regler om tvångsanslutning kan förenas med bestämmelserna i det reviderade gasmarknadsdirektivet. Under alla omständigheter är det inte lämpligt att vi tar ställning till dessa frågor i den här utvärderingen.

Detsamma gäller den övriga regleringen i lagen om allmänna värmesystem, exempelvis beträffande anläggningens utförande, om inlösen och om installationer för fjärrvärme och naturgas. Det verkar inte finnas något större praktiskt behov av denna lags lösning av de berörda frågorna, om inte värmemarknaden i framtiden regleras genom offentligrättslig lagstiftning.

Sammanfattning

Enligt vår bedömning föreligger ett behov av i varje fall pristillsyn på värmemarknaden, såvitt avser fjärrvärme och naturgas. Med hänsyn till den faktiska monopolsituation som enligt vår bedömning råder på stora delar av värmemarkanden förefaller det från konsumentskyddssynpunkt också vara behövt med ett särskilt organ för kontroll och tvistelösning. Dessa frågor är redan föremål för olika utredningar, men enligt vår uppfattning finns det beträffande nämnda organ skäl att också överväga en samlad lösning för hela värme- och energimarknaden och även för valsektorn. Om prisreglering vid fjärrvärmedistribution föreslås bör även frågorna om avgiftsskyldighet och bruksrätt utredas närmare. Hur en sådan reglering bör utformas blir beroende av hur prisregleringen skall genomföras.

På naturgasmaknaden verkar det däremot inte finnas något behov av regler om bruksrätt och avgiftsskyldighet för bostadsbebyggelse. Det är främst en följd av att naturgasnät inte primärt byggs ut för att tillgodose bostadsbyggelsens intressen.

Behovet av lagstiftning i övriga frågor som regleras i lagen om allmänna värmesystem blir beroende av hur ett regelsystem om pristillsyn m.m. kommer att se ut.

Det finns i dag inte något aktualiserat behov av lagen om allmänna värmesystem. Lagens bestämmelser om normgivning – beslut om verksamhetsområde, allmänna bestämmelser och taxa – är inte heller förenliga med regeringsformen, eftersom de medger rätt att delegera normgivning till enskilda rättssubjekt. Lagen kan därför inte tillämpas annat än om verksamheten bedrivs i kommunal förvaltningsform. Den absoluta merparten av fjärrvärmedistributörerna, och samtliga företag på naturgasmaknaden, är dock organiserade på annat sätt.

Det anförda leder till slutsatsen att lagen om allmänna värmesystem bör upphävas, oavsett om ytterligare utredningsinsatser skall ske rörande allmänna värmesystem eller inte.

25 Övergångsbestämmelser

Va-lagens grundläggande innehåll och struktur föreslås i huvudsak behållas. Det finns därmed förutsättningar att låta lagen om allmänna vattentjänster bli omedelbart tillämplig på de anläggningar som skall anses som allmänna enligt lagen. Det gäller de anläggningar som drivs av kommunerna i förvaltningsform men även sådana anläggningar som drivs av en juridisk person över vilken kommuner har det rättsligt bestämmande inflytandet. De senare anläggningarna blir alltså att anse som allmänna enligt lagen om allmänna vattentjänster, vare sig de förklarats för allmänna enligt va-lagen eller inte. Om en anläggning är att anse som allmän enligt lagen om allmänna vattentjänster kommer en tidigare allmänförklaring att sakna särskild rättsverkan.

I ett väsentligt avseende förändras dock rättsläget, nämligen i fråga om ordningen för beslut om taxa, närmare bestämmelser om brukandet av den allmänna va-anläggningen samt verksamhetsområde. Enligt va-lagen är det huvudmannen som skall fatta beslut härom. Med vår tolkning av regeringsformens bestämmelser om normgivning har vi funnit att det i stället måste vara kommunen som skall fatta dessa beslut, såvitt avser bestämmelser om brukandet samt verksamhetsområde efter delegation från regeringen. Sådana beslut som har fattats av en huvudman som inte är kommunen, är alltså inte förenliga med vårt förslag. Det innebär att kommunen efter den nya lagens ikraftträdande måste fatta ett nytt beslut om taxa och bestämmelser för brukandet av den ifrågavarande anläggningen.

Vi anser däremot inte att kommunen nödvändigtvis måste fatta ett nytt beslut om verksamhetsområde för den allmänna va-anläggningen. Ett av huvudmannen fastställt verksamhetsområde enligt va-lagen bör kunna fortsätta att gälla även enligt lagen om allmänna vattentjänster. Varje förändring av verksamhetsområdet efter att lagen om allmänna vattentjänster trätt i kraft förutsätter

däremot ett kommunalt beslut, men för detta krävs inga övergångsbestämmelser.

För att anta ny taxa och bestämmelser om brukandet behöver kommunerna få skälig tid. Detta inte minst för att normalförslag till sådana föreskrifter skall hinna utarbetas av Svenskt Vatten. Vi bedömer att det räcker med två år efter lagens ikraftträdande. Intill dess kommunen fattat beslut i dessa frågor bör de bestämmelser som huvudmannen meddelat med stöd av va-lagen alltså gälla.

Utanför tillämpningsområdet för lagen om allmänna vattentjänster faller sådana anläggningar som förklarats för allmänna med stöd av 31 § va-lagen eller motsvarande bestämmelser i äldre rätt och där huvudmannen inte är en juridisk person som står under kommunens rättsligt bestämmande inflytande. Vi har i avsnitt 10.7 funnit att dessa anläggningar bör få behålla sin allmänna status enligt va-lagen med stöd av övergångsbestämmelser till lagen om allmänna vattentjänster. Detta skall dock endast gälla under en begränsad tidsperiod under vilken driften av dessa anläggningar bör övergå till annan lämplig förvaltningsform. Merparten av bestämmelserna i lagen om allmänna vattentjänster bör dock kunna tillämpas även för dessa anläggningar, så länge de behåller sin allmänna status. De i detta hänseende aktuella bestämmelserna i den nya lagen kan pekats ut direkt i övergångsbestämmelserna. Förutsättningarna för drift och brukande av allmänna va-anläggningar bör därmed bli i stort sett samma, vare sig anläggningarna är allmänna enligt lagen om allmänna vattentjänster eller allmänförklarade med stöd av 31 § va-lagen. De förändringar vi föreslagit i fråga om t.ex. rätt att inspektera va-installation, särtaxor och skadeståndsskyldighet kommer alltså att gälla även de senare anläggningarna. Emellertid kan inte den av oss föreslagna utvidgningen i fråga om säsongstaxa tillämpas för dessa anläggningar. Den s.k. takregeln i nu gällande bestämmelse om säsongstaxa, att taxenivån vid säsongstaxa får vara högst dubbelt så hög som den som tillämpas övriga året, avsåg att förhindra oskälig prissättning och motiverades av att kommunfullmäktige inte hade något inflytande över just sådana anläggningar som här är i fråga. Vi har för dessa anläggningar inte funnit skäl att frånga regeringens tidigare betraktelsesätt.

26 Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall utredningen redovisa om förslagen i betänkandet påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller landsting eller för företag eller andra enskilda samt en beräkning av dessa konsekvenser. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. För kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna skall utredningen föreslå finansiering.

Enligt 15 § i samma förordning skall bl.a. konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen, samt förslagens betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, redovisas.

Vidare har i utredningsdirektiven föreskrivits att utredaren skall bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön, och därvid särskilt analysera hur förslagen påverkar möjligheterna att uppnå de miljökvalitetsmål som riksdagen godkänt och som är relevanta beträffande va-verksamhet.

Vårt förslag bygger huvudsakligen på den i dag gällande va-lagen. Till skillnad från den lagen – som anger att kommunen skall sörja för eller tillse att en allmän va-anläggning kommer till stånd när lagens förutsättningar är uppfyllda – innebär vårt förslag en skyldighet för kommunen att då inrätta en allmän va-anläggning och sedan se till att den består som en sådan anläggning. Detta innebär formellt sett ett större ansvar för kommunerna än i dag. I praktiken har dock utbyggnad av allmänna va-anläggningar helt skett i kommunal regi. De undantagssituationer när en enskild va-anläggning, som byggts ut i ett bebyggelseområde som tidigare saknat gemensamma va-anordningar, allmänförklarats enligt 31 § va-lagen, har så gott som uteslutande avsett områden av sådan karaktär att en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen annars hade varit den lämpligaste lösningen. Den av oss förordade utvidgningen kan därför inte i det stora hela bedömas innebära något ytterligare åtagande i praktiken för kommunerna.

Vårt förslag innebär dock även att skyldigheten att bygga ut en allmän va-anläggning utvidgas till att också gälla anläggningar som behövs med hänsyn till skyddet för miljön och inte såsom i dag endast med hänsyn till skyddet för hälsan. I de allra flesta fall när en anläggning är motiverad av miljöskäl är den emellertid också det av hälsoskyddsskäl. Utvidgningen torde framför allt få betydelse för utbyggnaden av anläggningar för dagvattenavledning. Utan en fullständig inventering inom kommunerna av hur dagvattenavledning i dag sker är det dock inte möjligt att bedöma i vilken omfattning ytterligare utbyggnad för detta ändamål behöver ske med anledning av vårt förslag.

Kommunerna föreslås å andra sidan få utvidgade möjligheter jämfört med i dag att låta fastighetsägarna själva ta ansvaret för va-försörjningen genom en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen när va-frågan annars skulle kräva en allmän va-anläggning. Dessutom föreslås ett större utrymme för interkommunalt samarbete om allmän va-verksamhet, såväl direkt som genom ett undantag från lokaliseringsprincipen för en kommunal huvudmans ägande och drift av allmän va-anläggning i annan kommun.

Även i övrigt innebär vårt förslag ett något utvidgat kommunalt ansvar i en del avseenden. Vi har exempelvis föreslagit att va-huvudmannen skall ha ett ekonomiskt och faktiskt ansvar för vissa anläggningar inne på fastigheterna som är nödvändiga med hänsyn till den allmänna va-anläggningens speciella utformning.

Vårt förslag möjliggör dock att huvudmannen genom avgiftsuttag kan få full kostnadstäckning från brukarna för utförande och drift av den allmänna va-anläggningen. De förändringar vi föreslagit innebär därmed att kommunen inte behöver drabbas av ytterligare kostnader. För enskilda brukare kan förslaget visserligen innebära mindre kostnadsökningar, som här inte låter sig uppskattas men som alltid skall svara mot en ökad samhällsservice.

För den kommunala självstyrelsen bör inte våra förslag innebära några beaktansvärda konsekvenser. Betydelsen i detta avseende av förslaget att det inte längre skall vara möjligt att allmänförklara enskilda va-anläggningar har vi redogjort för i avsnitt 10.6. I avsnitt 11.5 har vi behandlat hur länsstyrelsens befogenheter att förelägga kommunen att inrätta en allmän va-anläggning förhåller sig till den kommunala självstyrelsen. Det bör noteras att vårt förslag i denna del inte innebär någon utvidgning av länsstyrelsens befogenheter jämfört med gällande rätt.

Det tydliggörande av kommunens ansvar för vattentjänsterna som vi föreslagit svarar väsentligen mot hur kommunerna i dag utför sina åligganden enligt va-lagen. Förslaget innebär att den offentliga servicen på detta område säkerställs inom hela landet.

Utvidgningen av kommunens skyldigheter att inrätta en allmän va-anläggning även då detta behövs med hänsyn till skyddet för miljön kan framför allt tänkas innebära ökad utbyggnad av anläggningar för dagvattenavledning men även i viss mån utbyggnad av avloppsanläggningar i fritidsområden. Utbyggnadsskyldigheten innebär ökade krav på reningsåtgärder i dagvattenhanteringen. Vi bedömer att förslaget i denna del kommer att främja möjligheterna att uppnå de av regeringen uppställda miljömålen, särskilt miljömålen "Bara naturlig försurning", "Ingen övergödning", "Levande sjöar och vattendrag", "Grundvatten av god kvalitet" och "Hav i balans". Den närmare regleringen av miljöpåverkan genom allmänna va-anläggningar följer dock främst av miljöbalken.

Länsstyrelsernas uppgifter enligt va-lagstiftningen kommer att minska i och med att möjligheten att allmänförklara enskilda va-anläggningar tas bort. Detta medför att länsstyrelsen efter lagens ikraftträdande inte skall pröva ansökningar om allmänförklaring och, sedan befintliga allmänförklarade va-anläggningar upphört att vara sådana, inte heller pröva frågor om syssloman. Dessutom har vi föreslagit att länsstyrelsens uppgifter att i vissa fall fastställa verksamhetsområde samt föra uppgifter om befintliga verksamhetsområden skall försvinna. Å andra sidan läggs det i förslaget större vikt vid länsstyrelsernas tillsynsansvar för att allmänna va-anläggningar kommer till stånd och består så länge de behövs. Detta ansvar kommer dessutom att öka eftersom sådana anläggningar skall inrättas även när det behövs med hänsyn till miljöskyddet. Vi bedömer dock att länsstyrelsernas arbetsbelastning och behov av resurser sammantaget inte kommer att öka.

Statens va-nämnd kommer genom förslaget att tillföras ytterligare måltyper, såsom överklaganden av länsstyrelsens förelägganden i fråga om kommunens utbyggnadsskyldighet och av kommunens beslut om va-samverkan samt olika slags tvister mellan huvudmannen och kommunen eller andra företrädare för allmänna intressen. Dessutom kommer vissa skadeståndstvister som tidigare handlagts av allmän domstol att i fortsättningen prövas av Va-nämnden i första instans. Vi kan dock inte finna att den sammanlagda ökningen av mål i Va-nämnden kommer att vara mer

än marginell, vilket bedöms kunna rymmas inom Va-nämndens nuvarande organisation.

Vi bedömer i övrigt inte att våra förslag innebär sådana konsekvenser som enligt 15 § kommittéförordningen skall beaktas.

27 Författningskommentar

27.1 Förslaget till lag om allmänna vattentjänster

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om samhällets försörjning med vattentjänster från allmänna va-anläggningar.

Paragrafen har ingen motsvarighet i va-lagen. Den syftar till att liksom lagens rubrik lyfta fokus i lagen från den allmänna va-anläggningen som sådan till de vattentjänster som denna tillhandahåller. Lagens reglering skall i första hand ta sikte på den form av samhällsservice som de allmänna vattentjänsterna är avsedda att vara. Begreppet vattentjänster används här i ungefär samma betydelse som i exempelvis ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), dvs. som en sammanfattande beteckning för alla tjänster avseende vattenförsörjning eller avlopp som omfattas av regleringen i lagen.

2 § Med allmän va-anläggning avses en anläggning som har till ändamål att bereda bostadshus eller annan bebyggelse vattenförsörjning och avlopp och som ägs av en kommun eller av en juridisk person över vilken kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

Med avlopp avses bortledande av spillvatten och vatten som använts för kylning samt dagvatten och dränvatten från ett tätbebyggt område eller från en begravningsplats.

Tjänsterna för vattenförsörjning och spillvattenavlopp avser endast sådan mängd och beskaffenhet som behövs för bostadsbebyggelsen.

Kommuner skall anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller

på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,

2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, eller

3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag. Vid tillämpningen av 1–3 skall inflytande som utövas av en juridisk person över vilken en kommun bestämmer på det sätt som anges i dessa punkter anses utövat av kommunen.

Vad som sägs om kommuner i första och fjärde styckena tillämpas också på kommunalförbund.

Den som äger en allmän va-anläggning är anläggningens huvudman.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 § va-lagen men med viktiga förändringar. Den har behandlats i den allmänna motiveringen, huvudsakligen i avsnitt 7.2, 7.3, 11.1 och 11.2.

I paragrafen klargörs till en början vad som är en allmän va-anläggning. Det sker genom samma ändamålsbestämning som i 1 § va-lagen och med krav på en kommunal rådighet över anläggningen i form av ett direkt eller indirekt ägande. En eller flera kommuner kan äga anläggningen direkt eller indirekt via en juridisk person över vilken de har ett rättsligt bestämmande inflytande. Med en mindre avvikelse har detta krav på inflytande uttryckts på samma sätt som i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100). Den närmare definitionen av ett rättsligt bestämmande inflytande intogs där efter förslag av Lagrådet (prop. 1993/94:48 s. 86 f.).

Inga andra va-anläggningar än sådana som uppfyller dessa krav är att anse som allmänna enligt denna lag. Någon möjlighet till allmänförklaring av en enskild va-anläggning finns inte. Om anläggningar som allmänförklarats enligt va-lagen eller motsvarande äldre bestämmelser och som inte är att anse som allmänna enligt denna lag, föreskrivs i övergångsbestämmelserna.

Allmänförklarade va-anläggningar har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 7.6 och 10.

Enligt paragrafens sista stycke är ägaren huvudman för den allmänna va-anläggningen, oavsett vem som faktiskt driver verksamheten.

Genom ändamålsbestämningen i första stycket, avloppsdefinitionen i andra och kvalitetsbestämningen i tredje, avgörs vad som är obligatoriska vattentjänster, alltså vilka vattentjänster som huvudmannen är skyldig att tillhandahålla en bruksberättigad

fastighetsägare. Den härigenom gjorda avgränsningen av huvudmannens leveransskyldighet sammanfaller i stort sett med hur denna har bestämts i rättspraxis enligt va-lagen. Det innebär att den i första hand gäller den vattenförsörjning och de avloppstjänster som hushållen behöver. En skillnad följer av den införda definitionen av vad som är avloppsvatten. Den gör att skyldigheten att avleda dag- och dränvatten från fastigheter och allmänna platser inte längre är beroende av en detaljplan utan gäller tätbebyggda områden.

3 § Behöver med hänsyn till skyddet för hälsan eller miljön vattenförsörjning och avlopp för viss befintlig eller blivande bebyggelse ordnas i ett större sammanhang, skall kommunen se till att behovet snarast tillgodoses genom en allmän va-anläggning eller, om det är lämpligare, genom en samverkan mellan fastighetsägarna.

Kommunen svarar för att en allmän va-anläggning fyller sin uppgift så länge behovet finns kvar.

Länsstyrelsen får vid vite förelägga kommunen att fullgöra skyldighet enligt första och andra styckena.

Paragrafen gäller kommunens utbyggnadsskyldighet som i dag regleras i 2 § va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 7.2, 7.3, 11.3 och 11.4.

I förhållande till va-lagen har utbyggnadsskyldigheten utvidgats från att bara gälla när va-anläggningen behövs av hälsoskyddsskäl till att också gälla när den behövs av hänsyn till skyddet för miljön. Skyldigheten slår till när en fastighet av sådana skäl behöver en obligatorisk vattentjänst enligt 2 § och detta behov i sin tur enligt samma kriterier som i va-lagen behöver tillgodoses genom en kollektiv lösning i ett större sammanhang tillsammans med andra fastigheter i området. Kommunen skall då fullgöra skyldigheten genom att i första hand se till att en allmän va-anläggning snarast kommer till stånd.

Enligt paragrafens andra stycke skall kommunen svara för att va-anläggningen sedan också fungerar som en sådan så länge den behövs. I detta ligger även ett krav på att anläggningen under denna tid skall bestå som allmän. Om kommunen uppdrar huvudmannaskapet åt en annan kommun eller ett kommunalt bolag över vilket kommunen inte själv har ett bestämmande inflytande, måste uppdraget förses med erforderliga förbehåll som förhindrar att va-anläggningen genom överlåtelse eller på annat sätt förlorar sin

allmänna status. Kommunen måste skaffa sig garantier för att så inte sker, exempelvis genom att avtala om en slags hembudsskyldighet som ger kommunen rätt att i eventuellt förekommande fall själv få förvärva anläggningen eller det bestämmande inflytandet enligt på förhand överenskomna villkor.

I paragrafen införs ett alternativt sätt för kommunen att åtminstone temporärt fullgöra sin utbyggnadsskyldighet. Om det nämligen skulle vara en lämpligare lösning att ordna va-försörjningen i ett område genom en va-samverkan mellan fastighetsägarna enligt 5 §, får kommunen besluta att en sådan samverkan skall komma till stånd i stället för att inrätta en allmän va-anläggning. Detta alternativ är avsett att mer undantagsvis komma i fråga när det i ”mindre” större sammanhang finns goda lokala förutsättningar för att fastighetsägarna själva skall kunna klara sin va-försörjning med från hälso- och miljöskyddssynpunkt godtagbara gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973:1149).

Enligt sista stycket i paragrafen får länsstyrelsen förelägga kommunen att fullgöra utbyggnadsskyldighet enligt första stycket och skyldighet att vidmakthålla en fungerande allmän anläggning enligt andra stycket. Föreläggande får förenas med vite. Det är meningen att länsstyrelsen som tillsynsmyndighet på detta sätt skall vaka över och verka för att kommunen bygger ut allmän va-anläggning där det behövs. Kommunen kan enligt 50 § överklaga länsstyrelsens föreläggande hos Va-nämnden.

4 § Bestämmelserna i denna lag om ägare av fastighet tillämpas även på den som innehar fast egendom med tomträtt, ständig besittningsrätt, fideikommissrätt eller på grund av testamenteriskt förordnande.

Har huvudman för allmän va-anläggning träffat avtal med annan än fastighetsägare om brukande av anläggningen, gäller för denne vad som i lagen föreskrivs om fastighetsägare.

När omständigheterna föranleder det tillämpas bestämmelserna om fastighet i denna lag på byggnad eller annan anläggning, som inte tillhör ägaren till marken. Vad som i lagen föreskrivs om ägare av fastighet skall därvid gälla anläggningens ägare.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 § va-lagen. Den har kommenterats i avsnitt 14.1.1.

I första stycket har hänvisningen i va-lagen till 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ersatts med en uppräkningsav

vilka som skall jämföras med fastighetsägare. Alla dem som finns med i fastighetstaxeringslagens bestämmelse är inte av intresse i det här sammanhanget. De som bör vara med men ändå inte omfattas av uppräkningslagen i första stycket, kan vara abonnenter enligt andra eller tredje styckena. De senare styckena är helt oförändrade och avsedda att ha samma innehåll som enligt va-lagen.

Va-samverkan

Bestämmelserna i 5–8 §§ har ingen motsvarighet i va-lagen. De behandlar kommunens beslut om att fastighetsägarna själva skall samverka i fråga om va-försörjningen i form av en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen när förhållandena är sådana att va-försörjningen behöver ordnas i ett större sammanhang och alltså en allmän va-anläggning annars skulle inrättas. Förslaget har behandlats i avsnitt 12.

5 § I fall som avses i 3 § får kommunen besluta att fastighetsägarna skall samverka genom en gemensamhetsanläggning för vattenförsörjning eller avlopp enligt anläggningslagen (1973:1149). Beslut om sådan va-samverkan får endast meddelas om villkoret i 7 § anläggningslagen är uppfyllt och om det ekonomiskt, organisatoriskt och i övrigt finns förutsättningar för att fastighetsägarna på lång sikt skall kunna svara för vattenförsörjning och avlopp inom området så att skyddet för hälsan och miljön tillgodoses.

En fastighetsägare skall vara med i en va-samverkan om det av hänsyn till skyddet för hälsan eller miljön eller av annat allmänt intresse är påkallat att hans fastighet deltar i gemensamhetsanläggningen eller om fastighetens behov av vattenförsörjning och avlopp inte kan med större fördel tillgodoses på annat sätt. För obebyggd fastighet som enligt en detaljplan är avsedd för bebyggande, skall, om inte särskilda skäl föranleder annat, behovet bedömas som om fastigheten var bebyggd enligt planen.

Va-samverkan får inte ske inom verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning.

Paragrafen, som anger förutsättningarna för kommunens beslut om va-samverkan, har behandlats närmare i avsnitt 12.5.2 och 12.5.3. Hänvisningen i första stycket till 3 § innebär dels att förhållandena måste vara sådana att vattenförsörjning eller avlopp inom området,

med hänsyn till skyddet för hälsan eller miljön, behöver ordnas i ett större sammanhang för att va-samverkan skall komma till stånd, dels att va-samverkan måste vara lämpligare än en allmän va-anläggning. Lämplighetsbedömningen skall avse såväl de enskilda fastighetsägarnas förmåga att i samverkan sörja för gemensamhetsanläggningens drift och bestånd som vilka konsekvenser va-samverkan i övrigt för med sig. Hänsyn bör tas till bl.a. om en gemensamhetsanläggning medför en effektivare resurshushållning och hur den kostnadsmässigt ter sig för fastighetsägarna. Det måste även beaktas vad slags anläggning det är frågan om i förhållande till fastighetsägarnas möjligheter att klara uppgiften. Endast om det vid en samlad bedömning av omständigheterna framstår som lämpligare med va-samverkan än en allmän va-anläggning, får kommunen besluta att va-samverkan skall ske. Eftersom fastighetsägarna själva skall svara för driften torde det sällan vara lämpligare med samverkansalternativet när det är fråga om större bebyggelseområden.

Hänvisningen i första stycket andra meningen till opinionsvillkoret i 7 § anläggningslagen är avsett att hindra inrättande av en gemensamhetsanläggning för va-samverkan när de fastighetsägare som avses delta mera allmänt motsätter sig anläggningen.

Andra stycket reglerar de enskilda fastigheternas anslutning till gemensamhetsanläggningen. Prövningen av om det är påkallat att fastigheten deltar i gemensamhetsanläggningen skall ersätta den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som annars sker vid anläggningsförrättningen enligt 5 § och 6 § första stycket anläggningslagen. Fastigheten skall också delta om dess behov av vattentjänster inte kan med större fördel tillgodoses på annat sätt.

Om kommunen fastställt ett verksamhetsområde för allmän va-anläggning innebär det att kommunen även tagit ställning till att allmänna vattentjänster där skall ombesörjas av den allmänna va-anläggningen. Enligt bestämmelsen i tredje stycket får i sådant fall kommunen inte besluta om va-samverkan inom verksamhetsområdet. Om en allmän va-anläggning inte byggts ut till berörda fastigheter har kommunen dock enligt 11 § vissa möjligheter att inskränka ett fastställt verksamhetsområde för att fastigheterna där i stället skall samverka i fråga om va-försörjningen. Däremot bör det normalt inte kunna anses lämpligare för en fastighet som redan betjänas av en allmän va-anläggning att delta i va-samverkan.

Kommunens beslut om va-samverkan skall enligt 51 § kunna överklagas såsom förvaltningsbesvär hos Statens va-nämnd.

6 § Innan beslut fattas om va-samverkan skall kommunen samråda med dem som berörs av beslutet och med länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten.

Vid samrådet skall kommunen redovisa underlaget för den föreslagna va-samverkan och de viktigaste följderna av förslaget.

Paragrafen behandlar kommunens samrådsskyldighet före beslutet om va-samverkan. Den har behandlats i avsnitt 12.5.2.

I samrådskretsen bör ingå bl.a. fastighetsägare som skall delta i va-samverkan, andra sakägare såsom exempelvis ägare till kringliggande fastigheter, hyresgäster och boende i berörda fastigheter samt huvudman för berörd allmän va-anläggning. Den huvudman med vilken samråd skall ske bör vara den som skulle ha haft ansvaret om området ingått i ett verksamhetsområde. Om flera tänkbara huvudmän finns, bör samråd ske med samtliga.

Bestämmelsen anger inte i vilken form samrådsförfarandet skall ske. Normalt är det dock lämpligt att kommunen anordnar möten med dem som samrådsskyldigheten omfattar och bereder dessa tillfälle att studera det erforderliga underlaget för va-samverkan. De som är berörda av va-samverkan måste också få tillfälle att inom samrådsförfarandet lämna synpunkter på förslaget.

Vid samrådet skall kommunen enligt andra stycket redovisa underlaget för va-samverkan och de viktigaste följderna av förslaget. Om förslaget därefter omarbetas i inte obetydlig omfattning, måste förnyat samråd ske.

7 § I beslutet om va-samverkan skall anges syftet med gemensambetsanläggningen och vilka fastigheter som skall delta i denna samt skälen för beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Paragrafen reglerar det närmare innehållet i kommunens beslut om va-samverkan och har behandlats i avsnitt 12.5.4.

8 § När ett beslut enligt 5 § har vunnit laga kraft skall kommunen hos lantmäterimyndigheten ansöka om en förrättning för inrättande av en gemensambetsanläggning för va-samverkan enligt anläggningslagen (1973:1149).

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.5.6. Den reglerar hur va-samverkan närmare skall genomföras. Detta skall ske genom att en gemensambetsanläggning enligt anläggningslagen inrättas sedan

beslutet om va-samverkan har vunnit laga kraft. Vid anläggningsförrättningen skall inte bestämmelserna i 5 §, 6 § första stycket och 7 § anläggningslagen tillämpas, vilket framgår av 7 a § anläggningslagen. Endast kommunen är därvid behörig att ansöka om inrättandet av gemensamhetsanläggningen.

Verksamhetsområde

9 § En allmän va-anläggnings verksamhetsområde är det område inom vilket vattenförsörjning och avlopp har ordnats eller skall ordnas genom anläggningen.

Verksamhetsområdet skall vara fastställt till sina gränser.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 § va-lagen. Den kommenteras i avsnitt 13.1 och 13.2.1. Enda uttryckliga ändringen i förhållande till va-lagen är att förbudet mot att låta verksamhetsområdet omfatta endast vissa av de fastigheter som ingår i sådan samfällighet för va-frågor som bildats i särskild ordning tagits bort.

Betydelsen av verksamhetsområdet är framför allt att lagen om allmänna vattentjänster blir tillämplig inom detta område.

Som sägs i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.2.1) bör uttrycket "har ordnats" förstås så att all bebyggelse, som faktiskt betjänas av den allmänna anläggningen och som ligger i det område där förutsättningarna för kommunens utbyggnadsskyldighet är för handen, utan undantag skall ingå i verksamhetsområdet. För fastighet som inte tagits med i verksamhetsområdet kan ägaren föra talan hos Va-nämnden om att fastigheten skall ingå i detta område.

10 § Regeringen eller efter regeringens bestämmande kommunen fastställer verksamhetsområdets omfattning.

Paragrafen saknar motsvarighet i va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 9 om normgivningen, särskilt 9.4, och i avsnitt 13.2.2.

Som utvecklats i den allmänna motiveringen är det meningen att kommunen skall bestämma verksamhetsområdena för all allmän va-verksamhet inom kommunen. En sådan beslutsrätt förutsätter att den delegeras av regeringen.

En annan förutsättning för kommunens beslut om verksamhetsområde är att om kommunen inte själv skall inneha huvudmannskapet för den allmänna va-anläggningen så måste kommunen avtalsvis reglera sitt förhållande med den som skall vara huvudman

för anläggningen i den mån detta förhållande inte regleras av lagen. Man måste komma överens om vilka områden huvudmannen skall betjäna och vilka obligatoriska vattentjänster han skall tillhandahålla. Dessutom måste bl.a. regleras hur anläggningen skall behålla sin allmänna status, ifall huvudmannen av någon anledning inte längre skall ha kvar sitt uppdrag.

Ett fastställt verksamhetsområde kan gälla en eller flera olika vattentjänster.

11 § Ett verksamhetsområde får inskränkas för fastighet som omfattas av kommunens beslut enligt 5 § om va-samverkan samt för bebyggelse som kommunen uppenbarligen inte är skyldig enligt 3 § att betjäna med en allmän va-anläggning och för vilken vattenförsörjning och avlopp lämpligen kan ordnas genom enskilda anläggningar som kan godtas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

Inskränkts ett verksamhetsområde, har fastighetens ägare rätt till ersättning av huvudmannen för den skada han lider.

Har huvudmannen vidtagit åtgärder för att fastigheten även fortsättningsvis skall tillförsäkras vattenförsörjning och avlopp, skall hänsyn tas till detta vid bestämmandet av ersättning.

Paragrafen saknar motsvarighet i va-lagen. Den har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 13.2.3.

I första stycket införs en uttrycklig möjlighet att inskränka ett verksamhetsområde för en allmän va-anläggning. Det kan gälla fastigheter som skall ingå i en va-samverkan enligt 5 §. En sådan samverkan får enligt 5 § tredje stycket inte ske inom verksamhetsområdet.

Det kan också gälla bebyggelse för vilken det är uppenbart att kraven enligt 3 § inte är uppfyllda för att kommunen skall vara skyldig att betjäna den med allmänna vattentjänster. Så kan det vara om det bara är ett fåtal fastigheter som behöver vattentjänsterna. Verksamhetsområdet får då inskränkas, men bara om det går att ordna andra godtagbara lösningar för de fastigheter som behöver detta.

Inskränkningen beslutas av kommunen efter regeringens delegation. Men beslutet förutsätter att kommunen och va-huvudmannen är överens om inskränkningen. De kostnader som den kan föra med sig skall nämligen belasta den allmänna va-verksamheten.

Fastighetsägare som drabbas av inskränkningen skall enligt paragrafens andra stycke hållas skadeslös. Ersättningsgill skada torde dock bara kunna uppkomma ifall det har etablerats någon form av va-förhållande för fastigheten. För detta krävs normalt att skyldighet har inträtt för fastighetsägaren att betala avgifter till huvudmannen för fastighetens anslutning eller att fastighetsägaren genom betalning av anläggningsavgift eller annan åtgärd tydligt har hävdats sin rätt att bruka den allmänna anläggningen.

I fråga om den närmare beräkningen av ersättningen till fastighetsägaren hänvisas till avsnitt 13.2.3.

12 § En kommunal huvudman får äga va-anläggning och driva va-verksamhet i annan kommun, om samordningen med hans övriga va-verksamhet medför ett bättre utnyttjande av resurserna.

Paragrafen saknar motsvarighet i va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 6.2.

Genom bestämmelsen görs ett undantag från den i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) intagna lokaliseringsprincipen. Undantaget innebär att en kommun skall kunna vara huvudman för en allmän va-anläggning i en annan kommun och även kunna som entreprenör driva allmän va-verksamhet i annan kommun. En driftentreprenad av detta slag måste vara så pass omfattande att den kan anses avse va-verksamheten. Den får inte bara gälla enstaka arbeten eller tjänster. Kommunen är underkastad självkostnadsprincipen även som driftentreprenör i annan kommun.

Ett villkor för att en kommunal huvudman skall få äga va-anläggning och driva va-verksamhet också i annan kommun är att samordningen med hans övriga va-verksamhet medför ett mer kostnadseffektivt utnyttjande av resurserna. Detta torde i sin tur förutsätta att det rör sig om ett regionalt samarbete mellan kommuner.

Brukningsrätt och avgiftsskyldighet

13 § Huvudman för allmän va-anläggning är skyldig att låta ägare av fastighet inom anläggningens verksamhetsområde bruka anläggningen, om fastigheten behöver anordningar för vattenförsörjning och avlopp och detta behov inte kan med större fördel tillgodoses på annat sätt. Huvudmannen är dock berättigad till det anstånd med utförandet av

de för brukandet nödvändiga arbetena som behövs för att samordningen med andra arbeten inte skall väsentligt försvåras. Arbetena får utföras i den ordning som följer av huvudmannens utbyggnadsplan.

Huvudmannen är, trots bestämmelserna i första stycket, inte skyldig att låta en fastighet kopplas till en allmän va-anläggning innan anläggningsavgift enligt 35 § har betalats eller, om avgiften skall fördelas, innan godtagbar säkerhet ställs.

Huvudmannen är inte heller skyldig att låta en fastighet kopplas till en allmän va-anläggning, om fastighetens va-installation har väsentliga brister.

Paragrafens första och andra stycke motsvarar i huvudsak 8 § va-lagen i dess lydelse från den 1 juni 1996. Det tredje stycket är nytt. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 14.1.2, 14.2.1 och 14.2.2.

I första stycket har i jämförelse med skrivningen i va-lagen tillagts en sista mening som innebär att huvudmannen berättigas att genomföra utbyggnaden av den allmänna va-anläggningen efter sin egen planering. Det är alltså inte bara behovet av samordning med andra arbeten som skall styra ordningen och takten i utbyggnaden.

Den nya bestämmelsen i tredje stycket skall göra det möjligt för huvudmannen att till va-försörjningens skydd kunna vägra tillkoppling av fastigheter med va-installationer som har väsentliga brister. I avsnitt 14.2.2 ges exempel på sådana brister. Att huvudmannen har rätt att undersöka va-installationen innan den kopplas till den allmänna anläggningen framgår av 32 §.

14 § Ägare av fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde skall betala avgifter till huvudmannen, om fastigheten behöver anordningar för vattenförsörjning och avlopp och detta behov inte kan med större fördel tillgodoses på annat sätt än genom anläggningen. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas i vad mån jämförda alternativ tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurserna.

För obebyggd fastighet, som enligt en detaljplan är avsedd för bebyggande, skall, om inte särskilda skäl föranleder annat, behovet av anordningar för vattenförsörjning och avlopp bedömas som om fastigheten var bebyggd enligt planen.

Avgiftsskyldighet för ledningsbundet ändamål inträder, när huvudmannen har upprättat förbindelsepunkt som anges i 23 § och underrättat fastighetsägaren om detta.

För sådant avledande genom den allmänna va-anläggningen av vatten från en fastighet för vilken förbindelsepunkt för detta ändamål

inte behöver upprättas, inträder avgiftsskyldighet, när huvudmannen har utfört avvattningsanläggningen och underrättat fastighetsägaren om detta.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 9 § va-lagen. Den har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 14.1.3, 14.2.3, 14.2.4 och 14.2.5.

I första stycket har i förhållande till bestämmelsen i va-lagen den viktiga ändringen gjorts att det vid fördelsbedömningen skall beaktas särskilt i vad mån jämförda alternativ tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurserna. Det är tänkt att ett sådant hänsynstagande skall bereda större plats i konkurrensen med den allmänna anläggningen för enskilda bra småskaliga alternativ som uppfyller långsiktiga krav på hälso- och miljöskydd. Det skall öka fastighetsägarens möjlighet att få hålla sig till ett sådant enskilt alternativ och därigenom slippa avgiftsskyldighet gentemot den kommunale va-huvudmannen.

Andra stycket är avsett att i sak helt motsvara 9 § andra stycket va-lagen.

Tredje stycket har kommit till för att få en likadan reglering som den i andra stycket av avgiftsskyldighetens inträde när det gäller sådant omhändertagande av dag- och dränvatten från fastighet som sker genom en allmän avvattningsanläggning som inte förutsätter servisledning till betjänade fastigheter. När huvudmannen har utfört en sådan anläggning och underrättat fastighetsägaren om detta, skall skyldigheten att betala anläggnings- och brukningsavgifter inträda i detta fall.

Det i 2 § andra stycket införda avloppsbegreppet medför att dag- och dränvattenavledningen från fastigheter inte längre blir beroende av detaljplan utan att avgiftsskyldigheten för detta ändamål i stället kommer att följa det för sådan avledning bestämda verksamhetsområdet.

15 § Utöver vad som följer av 14 § har huvudmannen för en allmän va-anläggning rätt att av ägare till bebyggd fastighet och av ägare till sådan fastighet inom en detaljplan som är avsedd för bebyggande ta ut avgift för att vatten från allmänna platser och andra motsvarande platser inom verksamhetsområdet avleds och renas genom anläggningen.

Avgift får inte tas ut innan åtgärder för avledandet blivit utförda.

Huvudmannen har också rätt till ersättning för denna vattentjänst av den som svarar för att platserna ställs i ordning och underhålls.

Paragrafen motsvarar delvis 10 § va-lagen. Den har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 14.2.6.

Avvattningen av gator och andra allmänna platser blir med den här regleringen inte som i va-lagen bunden till en detaljplan utan skall i stället gälla inom särskilt för detta ändamål fastställda verksamhetsområden. Med allmän plats och andra motsvarande platser förstås i bestämmelsen sådan väg eller allmän platsmark inom verksamhetsområdet som funktionellt och i övrigt motsvarar sådan mark som typiskt sett redovisas som allmän platsmark i en detaljplan.

I bestämmelsen har uttryckligen angetts att vattentjänsten inte bara avser avledningen av dagvattnet utan också de reningsåtgärder som kan vara påkallade av hänsyn till skyddet för miljön.

Att den som har ansvaret för att de allmänna platserna ställs i ordning och underhålls skall stå för hälften av reningskostnaderna och dessutom för avvattningen av den platsmark som är större än vad området behöver, framgår av 37 §. Tredje stycket i 15 § kommer därvid att utgöra direkt rättsgrund för krav mot exempelvis väghållaren på utfående av ersättning för dessa kostnader. Fastighetsägarnas andel av kostnaderna uttas genom avgifter enligt taxan.

16 § Ny ägare av fastighet svarar inte gentemot huvudmannen för avgift som förfaller till betalning före tillträdesdagen.

För bruksavgift som beräknats för tid då tidigare ägare innehade fastigheten, svarar dock denne gentemot huvudmannen, även om avgiften förfaller till betalning efter det att ny ägare tillträtt fastigheten.

Paragrafens första stycke motsvarar 11 § va-lagen. Andra stycket är nytt. Det har behandlats i avsnitt 14.2.7.

Det nya är att en fastighetsägare alltid skall svara för de bruksavgifter som har beräknats för den tid då han innehaft fastigheten och att en ny ägare inte skall kunna avkrävas sådana gamla bruksavgifter.

Anläggningen

17 § En allmän va-anläggning skall utföras och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser. I den mån det är förenligt med anläggningens huvudsakliga ändamål bör den utföras och drivas så att också andra allmänna intressen som har behov av anläggningen kan tillgodoses.

Paragrafen motsvarar delvis 12 § första stycket va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 15.3.

I paragrafen anges de allmänna kraven för utförande och drift av en allmän va-anläggning. I förhållande till va-lagen har tillagts att hänsyn skall tas även till intresset av en god hushållning med naturresurser. Detta har behandlats i avsnitt 15.3.3. De krav som enligt första meningen skall tillgodoses följer, liksom det också har gjorts enligt va-lagen, av annan lagstiftning och bestämmelsen kan inte utgöra rättsgrund för strängare krav än så. Inom ramen för bestämmelsen har huvudmannen dock vissa möjligheter att därutöver vidta motiverade åtgärder med hänsyn till miljön, hälsan och resurshushållningen. Kostnader för sådana motiverade åtgärder kan anses som nödvändiga kostnader i avgiftshänseende.

Andra meningen är ny. Den anger den hänsyn som vid utförande och drift av en allmän va-anläggning skall tas till andra allmänna intressen än dem som anläggningen primärt skall tillgodose. Framst avses härmed räddningstjänstens behov. Förslaget i denna del har behandlats i avsnitt 15.3.6.

18 § En allmän va-anläggning får inte inrättas i strid mot detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser för markens bebyggande eller så att ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning försvåras. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Paragrafen motsvarar 12 § andra stycket va-lagen. Den har kommenterats i avsnitt 15.4.

19 § En allmän va-anläggning skall vara försedd med de anordningar som krävs för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Om för viss bebyggelse anordningar behövs

endast för vattenförsörjning eller för avlopp, skall anläggningen anpassas för detta.

Paragrafen motsvarar i sak 12 § första stycket andra och tredje meningen va-lagen. Den har kommenterats i avsnitt 15.3.8.

20 § Så länge en allmän va-anläggning behövs skall huvudmannen underhålla anläggningen och i övrigt se till att den på tillfredsställande sätt fyller sitt ändamål.

Paragrafen motsvarar 12 § tredje stycket va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 15.3.9.

21 § Huvudman för allmän va-anläggning får upplåta driften av anläggningen till annan. Avtal om sådan upplåtelse får inte utan särskilda skäl slutas för längre tid än fem år.

Paragrafen har ingen motsvarighet i va-lagen. Den har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 7.4, 15.3.2 och 18.2.5.

Bestämmelsen gäller totala driftentreprenader, dvs. entreprenader som omfattar hela eller åtminstone större delen av verksamheten för att driva en allmän va-anläggning. För upphandlingen av en sådan entreprenad krävs att den sker i verklig konkurrens med självkostnadsbaserade alternativ som exempelvis drift i egen regi, olika kommunala samverkanslösningar och andra kommunala huvudmans verksamhet. Lyckas man inte ordna en godtagbar sådan konkurrens vid upphandlingen, får driften stanna kvar hos kommunen. Upplåtelse tidens begränsning till fem år är avsedd att bibehålla förutsättningarna för en verklig konkurrens-situation även vid nästa upphandlingstillfälle.

22 § Huvudmannen skall i skälig tid underrätta berörda fastighets-ägare om planerade vattenavstängningar och andra väsentliga ändringar av förutsättningarna för va-anläggningens brukande.

Paragrafen saknar motsvarighet i va-lagen. Däremot innehåller ABVA 85 i den senaste lydelsen en väsentligen motsvarande föreskrift. Underrättelseskyldigheten är avsedd att minska risken för skador och andra olägenheter som avstängningsåtgärder och andra väsentliga ändringar av förutsättningarna för brukandet kan innebära. Vilka åtgärder för underrättelse som krävs och vilken tid

som kan anses som skälig måste avgöras i det enskilda fallet, med hänsyn till avstängningsåtgärdens omfattning, vilken slags bebyggelse anläggningen betjänar m.m. Det ligger i sakens natur att underrättelsen bör vara skriftlig när det är fråga om en avstängningsåtgärd av någon betydelse eller andra väsentliga åtgärder. Om huvudmannen inte fullgör sin underrättelseskyldighet enligt bestämmelsen kan han ådra sig skadeståndsskyldighet enligt 45 §.

23 § Det åligger huvudman för allmän va-anläggning att för varje fastighet som anges i 14 § bestämma punkt där inkoppling av fastighetens ledningar till anläggningen skall ske (förbindelsepunkt). Sådan punkt skall, om ej särskilda skäl föranleder annat, vara belägen i fastighetens omedelbara närhet. Uppgift om punktens läge skall lämnas fastighetsägare inom sådan tid som är skälig med hänsyn till dennes intresse att kunna planera för fastighetens utnyttjande.

Paragrafen motsvarar 13 § va-lagen och har behandlats i avsnitt 15.5.

Skyldigheten att upprätta förbindelsepunkt avser vattenförsörjning och ledningsbundet avledande av avloppsvatten. Enligt 14 § fjärde stycket inträder avgiftsskyldighet för icke ledningsbundet avledande av avloppsvatten, dvs. lokalt omhändertagande av dagvatten, när huvudmannen har utfört avvattningsanläggningen och underrättat fastighetsägaren om detta. Någon skyldighet att upprätta förbindelsepunkt för sådant ändamål föreligger därför inte.

Förbindelsepunkten skall vara belägen i fastighetens omedelbara närhet om inte särskilda skäl föranleder en annan förläggning. Särskilda skäl i detta avseende kan, i enlighet med rättspraxis enligt va-lagen, vara exempelvis att en gemensam förbindelsepunkt för flera fastigheter med ett internt distributionssystem upprättas. När det är fråga om s.k. tredimensionell fastighetsbildning, där den tredimensionella fastigheten inte gränsar till gatumark, bör särskilda skäl för en avvikande förläggning av förbindelsepunkten regelmässigt föreligga.

24 § I allmän va-anläggning ingår sådana ledningar och andra anordningar fram till förbindelsepunkterna och sådana avvattningsanläggningar som avses i 14 § fjärde stycket som tillhör huvudmannen eller varaktigt brukas för dennes räkning.

Rännsten, rännstensbrunn och ledning som förbinder sådan brunn med allmän avloppsledning samt vägdike ingår ej i allmän va-anläggning.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 14 § va-lagen. Första stycket har behandlats i avsnitt 15.6.1 och 15.6.3. Andra stycket har behandlats i avsnitt 15.6.4.

Genom att en anordning ingår i den allmänna va-anläggningen omfattas den i förhållande till fastighetsägarna av huvudmannens ansvar. Genom andra ledet i första stycket framgår att även anordningar för annars icke ledningsbunden dagvattenavledning, för vilken någon förbindelsepunkt enligt 23 § inte behöver upprättas, ingår i den allmänna va-anläggningen.

I förhållande till 14 § va-lagen har definitionen av vad som ingår i en allmän va-anläggning utvidgats till att avse även anordning som varaktigt brukas av huvudmannen. Därigenom framgår tydligt att frågan om äganderätten till viss anordning i anläggningens allmänna del inte bör påverka ansvarsförhållandet mellan huvudmannen och fastighetsägarna. En anordning som för en enskild fastighet förlagts före förbindelsepunkten utan att för den skull varaktigt brukas för huvudmannens räkning, t.ex. en tryckstegringspump, faller däremot utanför definitionen.

Särskilda va-anordningar

25 § Om det på grund av en allmän va-anläggnings konstruktion eller utförande behövs pumpanordning eller annan särskild anordning på en fastighet för att denna skall kunna betjänas av anläggningen, svarar anläggningens huvudman för denna anordning.

Om vattenförbrukningen på fastighet skall fastställas genom mätning, svarar huvudmannen även för de vattenmätare som behövs för detta.

Paragrafen saknar motsvarighet i va-lagen.

Första stycket har behandlats i avsnitt 15.6.2. Genom den här bestämmelsen får huvudmannen ett ekonomiskt och faktiskt ansvar för sådana anordningar som funktionellt sett är motiverade av den allmänna va-anläggningens utförande, även om dessa anordningar är förlagda efter förbindelsepunkten. Anordningar

som enbart är motiverade av en eller ett fåtal fastigheters eget behov omfattas däremot inte av ansvaret.

Andra stycket har behandlats i avsnitt 17.2.4. Den föreslagna ordningen motsvarar vad som i dag i allmänhet föreskrivs i allmänna bestämmelser.

26 § En fastighetsägare är skyldig att upplåta erforderligt utrymme för sådan anordning som avses i 25 §. Fastighetsägaren skall fortlöpande se till anordningen och skydda den mot skada samt vid behov svara för dess elförsörjning. Uppkomna fel och driftstörningar skall fastighetsägaren snarast anmäla till huvudmannen.

Paragrafen saknar motsvarighet i va-lagen. Den är föranledd av att huvudmannen i 25 § har givits ett lagreglerat ansvar för anordningar förlagda på fastigheterna. För att huvudmannen skall kunna fullgöra sitt ansvar är det nödvändigt att fastighetsägaren upplåter erforderligt utrymme för dessa anordningar. I uttrycket erforderligt utrymme ligger att utrymmet måste uppfylla de krav som rimligen kan ställas av hänsyn till den aktuella anordningen. Huvudmannen bör således kunna fordra att vattenmätare förläggs frostfritt och på en plats som medger en god mätarfunktion, att mätarplatsen är lämplig ur arbetarskyddssynpunkt m.m. Vidare bör kunna krävas att för pumpanordningar erforderlig tillgång till el finns. Det är lämpligt att huvudmannen informerar fastighetsägaren om vad som närmare krävs.

Bestämmelsen innebär vidare en skyldighet för fastighetsägaren att utöva en löpande tillsyn över anordningarna. Vad denna tillsyn närmare bör bestå i bör det ankomma på huvudmannen att informera brukarna om. Tillsynsansvaret måste dock begränsas till vad som rimligen kan krävas av fastighetsägarna. Huvudmannens rätt till tillträde till fastigheten för att fullgöra sina skyldigheter regleras i 33 §.

Inlösen av va-anordningar m.m.

27 § Finns för fastighet som avses i 14 § anordning för vattenförsörjning eller avlopp som kan användas för den allmänna va-anläggningen, är ägaren av anordningen skyldig att på begäran av huvudmannen låta den införlivas med anläggningen mot skälig ersättning.

Paragrafen motsvarar 15 § va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 15.7.1.

28 § Anordning för vattenförsörjning eller avlopp, som blir onyttig till följd av att allmän va-anläggning kommer till stånd eller utvidgas, skall ersättas av huvudmannen i den mån det är skäligt med hänsyn till anordningens art, ålder och skick, den fördel ägaren får av den allmänna va-anläggningen och övriga omständigheter.

Paragrafen motsvarar 16 § va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 15.7.2.

Va-installation

29 § Med va-installation förstås ledning som för fastighet dragits från förbindelsepunkt samt anordning som förbundits med sådan ledning.

Paragrafen motsvarar 17 § va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 15.8.

30 § Regler om beskaffenhet av va-installation och utförande av installationsarbete finns i plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.

Paragrafen motsvarar i sak 18 § va-lagen. Den erinrar om gällande regler om hur va-installation skall vara beskaffad och om utförande av installationsarbete. 1995 bröts reglerna om tekniska egenskapskrav för byggnader ut ur PBL. De återfinns nu i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Detta har föranlett hänvisningen till den senare lagen. Eftersom därutöver PBL innehåller bestämmelser om byggherrens egenkontroll, vilken gäller vid installation eller väsentlig ändring av anordningar för

vattenförsörjning eller avlopp i byggnader eller inom tomter, har hänvisningen till PBL behållits.

31 § Huvudman får inte meddela föreskrift i fråga som avses i 30 § eller om vem som har rätt att utföra installationsarbete.

Paragrafen motsvarar 19 § va-lagen. Huvudmannen har enligt lagen om allmänna vattentjänster, till skillnad från va-lagen, inte rätt att meddela allmänna bestämmelser om brukandet av allmän va-anläggning. I paragrafen erinras om att huvudmannen inte heller har rätt att i enskilda fall meddela föreskrifter om fastighetens va-installation.

32 § Huvudman får låta undersöka va-installation och dess brukande innan den kopplas till allmän va-anläggning och annars när det behövs.

Paragrafen motsvarar delvis 20 § va-lagen och har behandlats i avsnitt 15.8.

Huvudmannens rätt att låta undersöka va-installation har i förhållande till va-lagen utvidgats till att uttryckligen gälla även före inkoppling av va-installationen till den allmänna va-anläggningen. Att huvudmannen i vissa fall har rätt att vägra inkoppling av en va-installation med väsentliga brister framgår av 13 § tredje stycket.

33 § Huvudmannen har rätt till tillträde till fastighet för sådan undersökning som anges i 32 § och för att kunna fullgöra vad på honom ankommer i fråga om sådana anordningar inom fastighet som han svarar för enligt 25 §.

Paragrafen saknar motsvarighet i va-lagen. För att kunna fullgöra sina skyldigheter i fråga om sådana anordningar på fastigheterna som huvudmannen enligt 25 § skall svara för, samt för att kunna undersöka va-installation, måste huvudmannen ha rätt till tillträde till fastigheterna. Genom denna bestämmelse får huvudmannen uttryckligt stöd för tillträdesrätten.

Brukande av allmän va-anläggning

34 § En allmän va-anläggning skall brukas så att det inte uppkommer olägenhet för huvudmannen eller annan samt så att det inte uppstår svårigheter för huvudmannen att uppfylla kraven från miljö- och hälsoskyddssynpunkt och kraven på en god hushållning med naturresurser eller att i övrigt uppfylla sina åligganden enligt lag eller annan författning eller enligt avtal.

Fastighetsägaren får inte tillföra den allmänna avloppsanläggningen vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medföra skada eller olägenhet.

Regeringen eller efter regeringens bestämmande kommunen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs i fråga om brukande av allmän va-anläggning.

Paragrafen motsvarar delvis 21 § va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 17.2.

Första stycket har utformats så att fastighetsägarens skyldigheter vid brukandet korresponderar med huvudmannens skyldigheter enligt 17 §. I förhållande till 21 § va-lagen skall sålunda hänsyn vid brukandet tas även till att huvudmannen skall beakta resurs-hushållningsaspekter vid utförandet och driften av den allmänna va-anläggningen.

Andra stycket är nytt. En motsvarande föreskrift finns dock i punkten 18 i ABVA 85. Skälen för lagreglering har behandlats i avsnitt 17.2.1.

Tredje stycket behandlar den närmare regleringen av brukandet av allmän va-anläggning. Beslutsordningen har behandlats i avsnitt 9.3 och bemyndigandets närmare innebörd i avsnitt 17.2.2. Det förutsätts att regeringen utnyttjar bemyndigandet i tredje stycket att subdelegera rätten att besluta bestämmelser om brukandet till kommunen. När kommunen eller regeringen, och inte huvudmannen, beslutar dessa föreskrifter är det inte nödvändigt att, såsom i dag görs i 22 § va-lagen, erinra om att föreskrifterna inte får oskäligt begränsa eller försvåra fastighetsägares möjligheter att utnyttja va-anläggningen för dess ändamål. Denna begränsning föreligger ändå.

Rätten att besluta föreskrifter enligt tredje stycket är begränsad till att avse regler om brukandet av den allmänna va-anläggningen. Installationsföreskrifter avser inte brukandet av den allmänna va-

anläggningen utan just va-installationens beskaffenhet och utförande av arbete på denna. Sådana installationsföreskrifter omfattas därför inte av bemyndigandet.

Avgifter och taxa

35 § Avgift till huvudman för allmän va-anläggning skall utgå enligt en taxa som utformas i överensstämmelse med vad som anges i 36–38 §§. Avgift kan tas ut som anläggningsavgift och som bruksavgift.

Kommunen skall besluta om taxeföreskrifterna med grunderna för avgiftsuttaget och kan överlämna åt huvudmannen att beräkna avgifternas storlek i taxan.

Kommunen svarar gentemot huvudmannen för att beslutade taxeföreskrifter ger huvudmannen avsedd rätt att ta ut avgifter.

Paragrafens första stycke reglerar samma frågor som i 27 § första stycket va-lagen. Andra och tredje styckena är nya. I den allmänna motiveringen har bestämmelserna huvudsakligen behandlats i avsnitt 9.2 och 19.2.4.

Utan någon avsedd ändring i sak ersätts i första stycket de i va-lagen använda begreppen engångsavgift och periodisk avgift med respektive anläggningsavgift och bruksavgift.

Genom bestämmelsen i andra stycket flyttas taxebesluten från huvudmannen till kommunen. Varje kommun skall besluta om hur taxan för de allmänna vattentjänsterna skall se ut i den egna kommunen. Det krävs att kommunfullmäktige tar ställning till de normativa delarna av taxan, dvs. de rättsliga taxeföreskrifterna med grunderna för avgiftsuttaget. Däremot får kommunen överlämna till huvudmannen att med tillämpning av dessa taxeföreskrifter beräkna avgifternas storlek i taxan.

Taxeföreskrifterna omfattar även sådana föreskrifter som krävs för att en korrekt avgift skall kunna påföras fastighetsägaren. I taxan kan därmed t.ex. anges att fastighetsägaren är skyldig att anmäla sådana ändrade förhållanden som kan påverka avgiftsuttaget, liksom ändrade ägarförhållanden till fastigheten. Där kan även anges i vilken utsträckning och på vilket sätt mätning av vattenförbrukning skall ske som grund för avgiftsuttaget. Huvudmannen bör dock kunna besluta i enskilda fall om mätning skall ske eller ej.

Enligt tredje stycket har kommunen ett ansvar gentemot huvudmannen för den taxa som kommunen beslutar med bindande verkan för huvudmannen och brukarna. Om kommunens taxebeslut också avser avgiftsbeloppens absoluta storlek, gäller ansvaret framför allt kostnadstäckningen under den taxeperiod för vilken kommunen på detta sätt binder avgiftsuttagets storlek. Det kan innebära att kommunen måste gå in och täcka ett underskott. Vare sig kommunen beslutar om avgiftsbeloppen eller inte gäller ansvaret för taxeföreskrifterna att dessa verkligen ger huvudmannen den avsedda rätten att ta ut avgifter. Om föreskrifterna inte duger till detta, får kommunen ersätta huvudmannen avgiftsbortfallet. Denna situation kan inträda när kommunen väljer att skattefinansiera en del av va-verksamheten. Tvist i anledning av det stadgade bristtäckningsansvaret kan enligt 52 § prövas av Statens va-nämnd.

36 § Avgifter som huvudmannen tar ut får inte överskrida vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen.

Huvudmannen får avsätta överskottsmedel till en fond för framtida nyinvesteringar. En avsättning skall avse en bestämd åtgärd som redovisas i en fastställd investeringsplan. Av planen skall framgå de beräknade kostnaderna för åtgärden, när de avsatta medlen avses att tas i anspråk samt övriga upplysningar som är av betydelse för att avsättningens storlek skall kunna bedömas.

Paragrafens första stycke motsvarar 24 § va-lagen. Andra stycket är nytt.

Den i paragrafen reglerade självkostnadsprincipen behandlas utförligt i den allmänna motiveringen, avsnitt 18. Där föreslås att principen även framgent skall gälla med den skärpning som det innebär att avgiftsuttaget inte får överstiga de nödvändiga kostnaderna. Och vidare att det som hittills bör överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra vilka kostnader som är nödvändiga. Samtidigt förs i avsnitt 18 en diskussion som är avsedd att tjäna som vägledning för denna bedömning. Det är meningen att en strikt tillämpning av självkostnadsprincipen bl.a. skall förhindra att den kringgås på olika sätt. Det har särskilt framhållits att självkostnadsprincipen skall ha fullt genomslag också vid upplåtelse av va-anläggningens drift till en privat entreprenör.

I andra stycket, som behandlas närmare i avsnitt 18.2.1, får huvudmannen – med visst avsteg från självkostnadsprincipens krav

på en rättvis kostnadsfördelning mellan olika brukargenerationer – väsentligt ökade möjligheter att avsätta medel till en investeringsfond för specificerade framtida nyinvesteringar enligt en fastställd investeringsplan.

37 § Avgifter enligt 15 § får inte överskrida huvudmannens kostnad för att genom anläggningen ta hand om vatten från allmänna platser och andra motsvarande platser inom verksamhetsområdet. I den mån omfattningen av platserna uppenbarligen överstiger områdets eget behov, skall kostnaden ersättas enligt 15 § tredje stycket.

Om det av hänsyn till skyddet för miljön är påkallat att vattnet renas, skall ersättning för hälften av reningskostnaden utgå enligt 15 § tredje stycket.

Paragrafens första stycke motsvarar i huvudsak 25 § va-lagen. Andra stycket är nytt. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 14.2.6.

Vad gäller begreppet allmän plats och det avskaffade detaljplanekravet hänvisas till 15 §.

Andra stycket innebär att den som svarar för att de allmänna platserna ställs i ordning och underhålls, ofta väghållaren, schablonmässigt skall stå för hälften av uppkomna kostnader för en av miljöskäl motiverad rening av dagvattenflödena.

38 § Avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund.

Om kostnaden för viss fastighets eller vissa fastigheters vattenförsörjning eller avlopp på grund av särskilda förhållanden i beaktansvärd omfattning avviker från vad som i övrigt gäller inom verksamhetsområdet, bestäms avgifterna med hänsyn till dessa skillnader.

Om det med hänsyn till vattenförsörjningen, till behovet av en tillfredsställande avloppsrening eller av andra skäl under en viss mindre del av året behövs särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär vid en allmän va-anläggning, får brukningsavgifter för den delen av året bestämmas med tillämpning av en högre taxenivå än den som tillämpas för huvuddelen av året.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 26 § va-lagen.

Första stycket uttrycker den grundläggande principen för fördelning av avgiftsuttaget och har behandlats i avsnitt 19.2.2. Första stycket innebär ingen förändring i förhållande till gällande rätt.

I andra stycket har förutsättningarna för särtaxa utvidgats på så sätt att hänsyn skall tas till beaktansvärda kostnadsskillnader för viss eller vissa fastigheters va-försörjning även när brukningsavgifterna bestäms.

I tredje stycket har den nuvarande takregeln som begränsar taxenivån vid säsongstaxa till högst det dubbla jämfört med vad som gäller för huvuddelen av året tagits bort.

Andra och tredje styckena har behandlats i avsnitt 19.2.3.

39 § En anläggningsavgift får inte sättas högre än att den svarar mot fastighetens andel i kostnaden för den allmänna va-anläggningens utförande.

Uppgår anläggningsavgiften till belopp som är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft och övriga omständigheter, skall, om fastighetens ägare begär det samt godtagbar säkerhet ställs, avgiften fördelas på årliga inbetalningar under viss tid, högst tio år.

Skall avgiften fördelas på årliga inbetalningar, bestäms ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) på varje del av avgiften som förfaller till betalning i framtiden från den dag då den första inbetalningen skall ske till dess den delen av avgiften betalas eller ränta skall betalas enligt 40 §.

Paragrafen motsvarar 27 § andra och fjärde stycket va-lagen.

40 § Avgift skall betalas vid anfordran. På obetalt belopp bestäms ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen för anfordran.

Paragrafen motsvarar 27 § tredje stycket va-lagen.

Redovisning

41 § Huvudmannen för en allmän va-anläggning skall fullgöra bokföring och redovisning i enlighet med god redovisningssed.

Paragrafen har ingen motsvarighet i va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 20.1 och 20.2.

Att huvudmannen skall fullgöra bokföring och redovisning enligt god redovisningssed följer redan av bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554) när det gäller de kommunala företagen och av lagen (1997:614) om kommunal redovisning när det gäller kommunerna och kommunalförbunden. Den här paragrafen innebär en erinran om detta.

42 § För va-verksamheten skall redovisas en särskild resultat- och balansräkning. Av tilläggsupplysningar skall framgå hur huvudmannen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet som huvudmannen drivit.

Paragrafen har ingen motsvarighet i va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 20.1 och 20.2.

Gällande redovisningsregler kräver ingen särredovisning av va-verksamheten vare sig det är kommunen eller ett kommunalt företag som är huvudman för den allmänna va-anläggningen. Därför införs här ett sådant krav. Behovet av särredovisning framgår av den allmänna motiveringen.

43 § När huvudmannen har fastställt redovisningen enligt 42 § skall den hållas tillgänglig för fastighetsägarna inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde.

Paragrafen har ingen motsvarighet i va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 20.2.

Avtal om va-frågor

44 § Huvudman kan träffa avtal med fastighetsägare om sådan avgiftsfråga som inte regleras i taxa.

Avviker en fastighets va-förhållanden påtagligt från vad som i övrigt gäller inom verksamhetsområdet, kan huvudmannen träffa avtal med fastighetens ägare om särskilda villkor för brukande av va-anläggningen.

Första stycket motsvarar delvis 28 § va-lagen. Andra stycket är nytt. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.2.

Enda sakliga ändringen i första stycket i förhållande till regeln i va-lagen är att "allmänna bestämmelser" inte berörs. Lagen om

allmänna vattentjänster har inte kvar detta begrepp. Det behöver inte utsägas i lagtexten att huvudmannen får avtala om sådana frågor som inte har reglerats genom lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Bestämmelsen i andra stycket motsvarar det avtalsutrymme som huvudmannen utan uttryckligt lagstöd anses ha enligt va-lagen när det gäller fastigheter med påtagligt avvikande va-förhållanden. Den återfinns i punkten 23 i ABVA 85. Den närmare innebörden kommenteras i avsnitt 16.2.

Skadeståndsskyldighet m.m.

45 § Har huvudman eller fastighetsägare i förhållande till den andre överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, skall han återställa vad som rubbats eller fullgöra vad som eftersatts samt ersätta skada som uppkommit i va-förhållandet.

Skadestånd enligt första stycket utgår för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada. Vid bestämmande av skadeersättningen skall 5 kap. och 6 kap. 1, 3 och 4 §§ skadeståndslagen (1972:207) tillämpas.

Första stycket motsvarar i huvudsak 29 § va-lagen och har behandlats i avsnitt 21.3.

Bestämmelsen reglerar huvudmannens och fastighetsägarens ansvar gentemot den andre i va-förhållandet. I förhållande till den praxis som utbildats enligt gällande rätt gäller ansvaret även vid skador till följd av ytledes eller på annat sätt inträngande vatten på en ansluten fastighet från en allmän va-anläggning. Den frågan har behandlats i avsnitt 21.3.5.

Ansvaret enligt första stycket inträder om huvudmannen eller fastighetsägaren i förhållande till den andre överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Det är därmed fråga om överträdelser av lagens bestämmelser eller taxeföreskrifter eller av föreskrifter om brukande av anläggningen. Skyldigheter enligt lagen omfattar även vad som kan ha överenskommit mellan parterna enligt avtal med stöd av 44 § eller annars inom ramen för den offentliga regleringen. När en sådan överträdelse skett behöver det inte undersökas om skadevällaren i det enskilda fallet därutöver agerat vårdslöst. Vid force majeure är huvudmannen dock inte ansvarig.

Andra stycket, som är nytt, reglerar skadeståndets bestämmande och uttrycker de principer som utan uttryckligt lagstadgande ändå har tillämpats enligt va-lagen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 21.3.2. Begreppen person- och sakskada samt ren förmögenhetsskada har samma innebörd som i skadeståndslagen.

46 § Om avgift har betalats för utförande av en allmän va-anläggning enligt denna lag eller enligt motsvarande äldre bestämmelser, är kommunen skyldig att betala tillbaka avgiften i den mån skada uppkommer för ägaren av fastigheten genom att han, på grund av att bygglov vägras, inte kan använda fastigheten så som förutsattes när avgiften betalades.

Kommunen är också skyldig att betala ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag fastighetsägaren betalade avgiften.

Paragrafen motsvarar 29 a § va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 21.5.

47 § Talan om återbetalning enligt 46 § skall väckas inom två år från det att beslutet på vilket talan grundas vunnit laga kraft. Talan får dock väckas senare, om skadan inte rimligen kunde förutses inom angiven tid.

Paragrafen motsvarar 38 § va-lagen.

Avstängning av vattentillförsel

48 § Försummar fastighetsägare att betala avgift som avses i denna lag eller att i annat hänseende iakttaga vad som åligger honom och är försummelsen väsentlig får huvudmannen stänga av vattentillförseln till fastigheten, om avstängning kan ske utan att olägenhet för människors hälsa uppkommer.

Innan avstängning sker skall fastighetsägaren skriftligen uppmanas att inom viss skälig tid vidta rättelse. Sker rättelse får avstängning inte ske.

Kostnad för avstängningsåtgärd får påföras fastighetsägaren.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 30 § va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 21.4.1.

Andra stycket anger vad huvudmannen har att iaktta innan avstängningsåtgärder får ske. Fastighetsägaren skall genom under-

rättelsen få klart angivet för sig vilken rättelseåtgärd som måste vidtas för att han skall undgå avstängning. I förhållande till gällande rätt skall därför uppmaningen till fastighetsägaren att vidta rättelse ha skriftlig form. Bestämmelsen kräver inte att underrättelsen formellt skall delges fastighetsägaren. Utebliven uppmaning att vidta rättelse kan dock leda till skadeståndsskyldighet för huvudmannen, som därför bör säkra erforderlig bevisning om att uppmaning skett.

Tystnadsplikt

49 § Den som deltar eller har deltagit i undersökning enligt 32 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid har fått veta om enskildas affärs- eller driftsförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Paragrafen motsvarar 34 § va-lagen sedan andra meningen i första stycket såsom obehövlig tagits bort.

Överklagande

50 § Länsstyrelsens beslut enligt 3 § får av kommunen överklagas hos Statens va-nämnd.

Paragrafen saknar motsvarighet i va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 22.3.

Bestämmelsen innebär att kommunen och ingen annan får överklaga länsstyrelsens föreläggande för kommunen att bygga ut eller vidmakthålla en allmän va-anläggning. Överklagandet skall ske hos Va-nämnden på tid och sätt som framgår av bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223). Länsstyrelsens beslut att inte utfärda ett sådant föreläggande skall inte kunna överklagas. Berörda fastighetsägare får i stället väcka talan direkt vid Va-nämnden.

51 § Kommunens beslut enligt 5 § får överklagas hos Statens va-nämnd. Vid överklagandet tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223). När beslutet har fattats av kommun-

fullmäktige skall vad som föreskrivs i nämnda bestämmelser om den myndighet som har meddelat beslutet i stället avse kommunstyrelsen.

Paragrafen saknar motsvarighet i va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 22.3.

Bestämmelsen innebär att kommunens beslut om va-samverkan mellan fastighetsägarna i ett område får överklagas genom förvaltningsbesvär hos Va-nämnden. Den prövning som enligt 23–25 §§ förvaltningslagen ankommer på den beslutande myndigheten skall i det här fallet göras av kommunstyrelsen.

Prövning av va-frågor

52 § Statens va-nämnd prövar mål angående kommunens skyldigheter enligt 3 §, mål om ersättning för vattentjänst enligt 15 § tredje stycket, mål om tillgodoseende av andra allmänna intressen enligt 17 §, mål om inlösen eller ersättning enligt 27 eller 28 §, mål om kommunens ansvar enligt 35 § för kostnadstäckningen med avgifter och mål enligt 46 § om återbetalning av avgift.

Va-nämnden prövar vidare mål som rör tvist mellan huvudman och fastighetsägare om

- 1. rätt att bruka allmän va-anläggning eller skyldighet att genom avgift bidra till kostnaderna för sådan anläggning,*
- 2. tillämpning eller tolkning av taxa eller föreskrifter om brukande av allmän va-anläggning,*
- 3. giltigheten, beståndet eller rätta innebörden av avtal mellan huvudman och fastighetsägare,*
- 4. villkor för brukande av allmän va-anläggning i den mån utfärdade föreskrifter om detta och taxa inte är tillämpliga samt avtal inte kunnat träffas,*
- 5. fordran på avgift till huvudman för allmän va-anläggning,*
- 6. fastighetsägares rätt till ersättning enligt 11 § andra stycket,*
- 7. skadestånd eller annan påföljd enligt 45 eller 48 §,*
- 8. annan va-fråga som avses i denna lag.*

Paragrafen motsvarar i huvudsak 37 § va-lagen med tillägget att Va-nämnden också prövar mål om kommunens utbyggnadsskyldighet enligt 3 §, mål om ersättning av väghållare och andra för vattentjänst enligt 15 § tredje stycket, mål om tillgodoseende av andra allmänna intressen som räddningstjänstens behov enligt 17 §

och mål om kommunens ansvar enligt 35 § för kostnadstäckningen av vattentjänsterna samt tvist mellan huvudman och fastighetsägare om rätt till ersättning enligt 11 § andra stycket i samband med inskränkning av verksamhetsområde. Paragrafen har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 22.3.

53 § Va-nämndens förelägganden kan förenas med vite.

Frågor om utdömmande av vite som har förelagts enligt denna lag prövas av Va-nämnden på ansökan av länsstyrelse som har utfärdat vitesföreläggandet eller av part i mål i vilket föreläggandet har utfärdats.

Paragrafen har ingen motsvarighet i va-lagen. Den har behandlats i avsnitt 22.3.

54 § Bestämmelser om Statens va-nämnd och förfarandet vid nämnden i mål enligt denna lag finns i lagen (1976:839) om Statens va-nämnd.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 36 § va-lagen. Förfarandet vid Va-nämnden har kommenterats i avsnitt 23.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006 då lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) upphör att gälla.

2. För va-anläggning som förklarats för allmän enligt 31 § va-lagen eller motsvarande bestämmelse i äldre lag och som inte är att anse som allmän enligt 2 § första stycket denna lag skall bestämmelserna i va-lagen, utom 5–6 §§, 12 a § och de bestämmelser som motsvarar de i andra stycket uppräknade bestämmelserna i denna lag, gälla så länge anläggningen består som allmänförklarad, dock längst till och med den 30 juni 2016.

Följande bestämmelser i denna lag skall, i stället för motsvarande bestämmelser i va-lagen, tillämpas på anläggning som avses i första stycket: 2 § andra och tredje styckena, 13–14 §§, 16–33 §§, 34 § första och andra styckena, 36 § första stycket, 38 § första och andra styckena, 39–49 §§ och 52–54 §§.

Huvudman för anläggning som avses i första stycket får inte fatta beslut i frågor som rör anläggningens verksamhetsområde. Vad som sägs i 7 § va-lagen skall, efter att den här lagen trätt i kraft, endast avse huvudmannens skyldigheter för tiden dessförinnan.

3. Vad huvudmannen meddelat i fråga om verksamhetsområde enligt va-lagen skall gälla som beslut i motsvarande fråga enligt denna lag.

4. Vad huvudmannen meddelat i fråga om allmänna bestämmelser och taxa enligt 22 eller 27 § va-lagen skall gälla som beslut i motsvarande fråga enligt denna lag, dock längst till och med den 30 juni 2008.

5. Bestämmelserna i 41–43 §§ tillämpas första gången för det första räkenskapsår som påbörjas efter den 30 juni 2006.

6. Denna lag skall inte tillämpas på mål eller ärende som enligt bestämmelserna i va-lagen har anhängiggjorts före ikraftträdandet.

7. Om det i annan lag eller författning finns hänvisning till bestämmelse i va-lagen, som ersatts genom bestämmelse i den här lagen, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

Övergångsbestämmelserna har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 25.

Punkten 2 gäller sådana anläggningar som allmänförklarats enligt 31 § va-lagen eller motsvarande bestämmelse i 1955 års va-lag, och som inte tillika är att anse som allmänna enligt definitionen i 2 § i denna lag. Va-lagen skall även i fortsättningen tillämpas på dessa anläggningar, dock som längst tio år efter att lagen om allmänna vattentjänster trätt i kraft. Skälen för detta har utvecklats i avsnitt 10.7. Att va-lagen skall tillämpas här innebär framför allt att bestämmelserna i va-lagen om att huvudmannen beslutar taxa och allmänna bestämmelser skall gälla även i fortsättningen. Bestämmelserna i lagen om allmänna vattentjänster skall dock i den mån det är lämpligt tillämpas även på dessa anläggningarna. De aktuella bestämmelserna i lagen om allmänna vattentjänster anges i andra stycket i punkten 2.

Bestämmelserna i 5 och 6 §§ va-lagen om verksamhetsområde skall inte tillämpas för de anläggningar som anges i punkten 2. Detta innebär att huvudman för sådan anläggning inte har rätt att besluta om verksamhetsområdet, varken i utvidgande eller inskränkande riktning. Ett uttryckligt förbud mot beslut i dessa frågor framgår av tredje stycket i punkten 2. Länsstyrelsens befogenheter enligt 7 § va-lagen att förelägga huvudmannen att

meddela vad som bestämts om verksamhetsområdet kan följaktligen enbart avse vad som ålegat huvudmannen före ikraftträdandet av lagen om allmänna vattentjänster.

Enligt övergångsregleringen har länsstyrelsen alltjämt befogenhet att förordna syssloman för de anläggningar som avses i punkten 2. Överklagande av länsstyrelsens beslut om föreläggande och syssloman enligt 7 § respektive 33 § va-lagen för anläggningar enligt punkten 2 sker enligt 35 § tredje stycket va-lagen till allmän förvaltningsdomstol.

Det föreslås ingen motsvarighet i lagen om allmänna vattentjänster till 12 a § va-lagen, som stadgar att miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas i vissa fall. Detta har utvecklats i den allmänna motiveringen i avsnitt 15.9. 12 a § va-lagen bör därför inte heller tillämpas för de anläggningar som avses i punkten 2 efter att lagen om allmänna vattentjänster trätt i kraft.

Enligt lagen om allmänna vattentjänster är det kommunen och inte, såsom enligt va-lagen, huvudmannen som skall fatta beslut angående verksamhetsområde, taxa och allmänna bestämmelser. Punkterna 3 och 4 behandlar verkan av beslut i dessa frågor som huvudmannen fattat. Huvudmannens beslut skall gälla såsom beslut i motsvarande frågor enligt lagen om allmänna vattentjänster, såvitt avser taxa och allmänna bestämmelser dock längst till och med två år efter att lagen om allmänna vattentjänster trätt i kraft. För det fall kommunen och huvudmannen är skilda juridiska personer måste kommunen innan dess besluta ny taxa och bestämmelser om brukandet av den allmänna anläggningen.

27.2 Förslaget till ändringar i anläggningslagen (1973:1149)

1 §

Hänvisningen till allmän fjärrvärmeanläggning har tagits bort.

7 a § Bestämmelserna i 5 §, 6 § första stycket och 7 § skall inte tillämpas vid en av kommunen sökt anläggningsförrättning som föregåtts av ett beslut om va-samverkan enligt 5 § lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster.

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 12.5.6.

Om inrättande av en gemensambetsanläggning föregåtts av ett beslut om va-samverkan enligt 5 § lagen om allmänna vattentjänster skall bestämmelserna i 5 §, 6 § första stycket och 7 § anläggningslagen inte tillämpas vid anläggningsförrättningen eftersom avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen skett i beslutet om va-samverkan.

13 d § Vid en av kommunen sökt anläggningsförrättning som föregåtts av ett beslut om va-samverkan enligt 5 § lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster har en fastighetsägare rätt till ersättning för anordning för vattenförsörjning eller avlopp, som blir onyttig till följd av att en gemensambetsanläggning kommer till stånd, om det är skäligt med hänsyn till anordningens art, ålder och skick, den fördel ägaren får av att anslutas till gemensambetsanläggningen och övriga omständigheter.

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 12.6.3. Förutsättningarna för ersättning är desamma som enligt 28 § lagen om allmänna vattentjänster.

27.3 Förslaget till ändringar i lagen (1976:839) om Statens va-nämnd

Ändringsförslagen har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 23.

1 § Statens va-nämnd prövar mål enligt lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster.

Som en följd av förslaget om att upphäva lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem har Va-nämndens uppgift att pröva mål enligt den lagen tagits bort.

2 § Nämnden består av ordföranden och fem andra ledamöter. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. Av de övriga ledamöterna skall en ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor avseende vatten och avlopp. Två ledamöter skall vara väl förtrogna med förvaltning och skötsel av allmän va-anläggning. En ledamot skall vara väl förtrogen med bostadsfastigheters va-förhållanden. En ledamot skall vara väl förtrogen med va-förhållanden för annan bebyggelse än bostäder.

I den utsträckning det behövs skall för ledamot finnas ersättare. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare.

Samma skäl som nyss sagts under 1 § har föranlett en anpassning av kvalifikationskraven på ledamöterna.

3 § Regeringen förordnar två ordförande, av vilka en skall vara chef för myndigheten, samt övriga ledamöter och ersättare i nämnden. Ledamot förordnas för viss tid.

Ändringen till två ordförande, av vilka en skall vara chef för myndigheten, innebär en formell bekräftelse av den redan i praktiken rådande och väl fungerande ordningen.

10 § Nämnden skall hålla förhandling om det behövs för frågans avgörande. Förhandling skall hållas på plats som är välbelägen för parterna.

Underlåter sökanden att på kallelse infinna sig till förhandling eller förberedande sammanträde, skall målet avskrivas. Motparten kan vid vite föreläggas att inställa sig.

Kravet på förhandling inför fullsutten nämnd har i första stycket mildrats till att gälla när det behövs för frågans avgörande. Enligt andra stycket skall utevaropåföljderna också gälla vid förberedande sammanträde.

14 § I mål angående inlösen eller ersättning enligt 11, 27 eller 28 § lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster skall huvudmannen svara för kostnaderna på ömse sidor vid nämnden. Dock skall 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken äga motsvarande tillämpning.

I annat mål än som avses i första stycket kan part på begäran tillerkännas ersättning av motparten för kostnad vid nämnden, om det finns särskilda skäl för det.

Om huvudmannen tappar mål som avses i 51 § andra stycket lagen om allmänna vattentjänster skall han ersätta motparten för kostnad vid nämnden som varit skäligen påkallad för tillvaratagande av dennes rätt.

Hänvisningen i första stycket till lagen om allmänna värmesystem har utgått. Förutom mål om inlösen av va-anordningar och om ersättning för onyttigblivna sådana anordningar omfattar bestämmelserna i första stycket nu också mål om ersättning enligt 11 § lagen om allmänna vattentjänster för skada till följd av inskränkning av verksamhetsområdet.

Tredje stycket är nytt. Den närmare innebörden framgår i avsnitt 23.2.5. Utöver rena utredningskostnader kan även ombudskostnader ha varit skäligen påkallade för tillvaratagande av fastighetsägarens rätt.

27.4 Förslaget till ändringar i prisregleringslagen (1989:978) samt i lagen (1991:852) om betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och fordringar som skall prövas av statens va-nämnd

Vi har inte föreslagit några ändringar i sak i lagen om betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och fordringar som skall prövas av statens va-nämnd. Ändringarna i den lagen och i prisregleringslagen avser endast att hänvisning sker till lagen om allmänna vattentjänster i stället för till va-lagen, samt att lagen om allmänna värmesystem föreslås bli upphävd.

Särskilt yttrande

av experten *Germund Persson*

Utredningen har gjort en förtjänstfull genomgång av va-lagstiftningen. Föreslagna lagändringar är i allt väsentligt väl motiverade och avvägda. Det innebär inte att jag odelat ställer mig bakom alla skrivningar i betänkandet och lämnade lagförslag. Jag anser exempelvis att det funnits skäl att gå längre i frågan om kostnadsrelaterade avgifter. I detta särskilda yttrande vill jag utveckla min syn på ett par frågor av mera principiell natur, där jag har en avvikande uppfattning i förhållande till utredaren.

Kommunernas ansvar för va-försörjningen

Jag delar inte utredarens uppfattning att kommunernas skyldighet att tillgodose behovet av vattenförsörjning och avlopp skall utvidgas till att även kunna grundas enbart på hänsyn till miljön. Även om förslaget kan förfalla motiverat från vissa utgångspunkter anser jag att det inte redovisats tillräckliga skäl för en sådan utvidgning av kommunernas ansvar. Det krävs enligt min mening mycket starka skäl för att motivera tvingande lagstiftning mot kommunerna i detta avseende. Någon kvantifiering av problemets omfattning och vad den föreslagna utvidgningen av ansvaret kan tänkas innebära för kommunerna har inte gjorts. Frågan om allmänna va-anläggningar skall byggas ut av miljöskäl kan inte bedömas bara utifrån de kriterier som anges i va-lagstiftningen, utan måste ses i ett större sammanhang och grundas på en helhetssyn och planmässiga överväganden och prioriteringar.

Jag kan inte heller ställa mig bakom förslaget om att fastighetsägare och huvudmän skall ges möjlighet att direkt hos Va-nämnden väcka talan mot kommunen om utvidgning av verksamhetsområdet med stöd av bestämmelsen om kommunens ansvar för va-försörjningen. Det har enligt min mening inte framkommit rättssäkerhetsskäl som motiverar detta. Det är som jag ser det fullt

tillräckligt med de befogenheter länsstyrelsen som tillsynsmyndighet har på detta område.

Driftentreprenader

Som konstateras i utredningen är det av flera skäl angeläget att avtalstiden inte är alltför lång när driften av en allmän vanläggning upplåts till annan. Jag delar dock inte uppfattningen att det är lämpligt att införa särskilda föreskrifter om maximal avtalstid för sådana driftentreprenader. Någon liknande reglering finns veterligen inte för annan offentlig verksamhet där driftentreprenader förekommer. Kraven på affärsmässighet enligt lagen om offentlig upphandling innebär att begränsningar ifråga om avtalstiden vid driftentreprenader bör undvikas. Sådana begränsningar kan verka konkurrenshämmande.

Kommittédirektiv



Översyn av va-lagstiftningen m.m.

**Dir. nr
2002:46**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 mars 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av den lagstiftning som rör allmänna vatten- och avloppsanläggningar, dvs. lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, lagen (1976:839) om Statens va-nämnd, lagen (1991:852) om betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och fordringar som skall prövas av statens va-nämnd samt instruktionen (1970:350) för Statens va-nämnd. Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

En utgångspunkt för översynen skall vara att det i första hand är en uppgift för det allmänna att tillhandahålla vattenförsörjning och avlopp, när det finns ett behov av samlade va-lösningar. Allmänna va-anläggningar bör därför främst ägas av kommuner eller andra offentligt rättsliga subjekt. Det skall också vara en utgångspunkt för uppdraget att va-lagstiftningen inte bara skall säkerställa att va-anläggningar kommer till stånd i den omfattning som behövs för hälsoskyddet. Lagstiftningen skall även bidra till en hållbar utveckling och en god resurshushållning.

Lagstiftningen bör utformas så att den möjliggör va-lösningar som tillgodoser moderna krav på miljöhänsyn och resurshushållning. Den bör också anpassas till den tekniska utvecklingen på va-området och till genomförandet i svensk lagstiftning av parlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, det så kallade ramdirektivet för vatten.

Utvecklingen har gått mot att kommuner i allt större utsträckning överlåtit sina allmänna va-anläggningar. Främst har anläggningarna överlåtit till kommunala bolag, men det

förekommer också att anläggningar säljs till bolag utan kommunal anknytning. Det är emellertid i första hand en uppgift för det allmänna att tillhandahålla vattenförsörjning och avlopp när det finns ett behov av samlade va-lösningar. Utredaren skall därför överväga hur fortsatta utförsäljningar skall kunna undvikas.

I övrigt skall särskilt uppmärksammas om det behövs författningsändringar rörande

- kommunens ansvar för att nödvändiga va-anläggningar kommer till stånd,
- vad som skall anses vara nödvändiga kostnader för en allmän va-anläggning,
- redovisningsskyldigheten för huvudmän för allmänna va-anläggningar,
- förutsättningarna för sär- och säsongstaxa,
- avgiftsskyldighet för avledning av dagvatten,
- förutsättningarna för huvudmannen att meddela allmänna bestämmelser och huvudmannens möjligheter att kontrollera fastigheters inkoppling till den allmänna va-anläggningen samt
- prövningen av rättsliga tvister på va-området.

Utredaren skall också utvärdera lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem.

Bakgrund och behov av översyn

I lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) regleras främst förhållandet mellan huvudmännen för allmänna va-anläggningar och brukarna av sådana anläggningar. I lagen finns bestämmelser om bl.a. kommunernas skyldighet att se till att en allmän va-anläggning kommer till stånd, rätten att bruka en allmän va-anläggning, avgifter och taxor samt om skadeståndsskyldighet.

Va-lagen infördes 1970. Sedan dess har vissa ändringar av lagen gjorts, men ingen av ändringarna har sakligt sett varit av genomgripande karaktär. Det har emellertid i olika sammanhang uppmärksamats att det finns ett behov av en översyn av va-lagen. Plan- och byggutredningen (M 1992:03) fick därför 1995 enligt tilläggsdirektiv (dir. 1995:90) i uppdrag att göra en sådan översyn. I sitt slutbetänkande Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168)

lämnade utredningen förslag till en ny lag om vattenförsörjning och avlopp, som skulle ersätta va-lagen. Förslaget ledde emellertid inte till någon förändring av va-lagstiftningen.

Va-lagen utgår främst från hälsoskyddsaspekter. Utvecklingen på det miljöpolitiska området innebär emellertid att det bör övervägas hur va-lagstiftningen bättre skall kunna tillgodose moderna krav på miljöhänsyn, resurshushållning och kretsloppsanpassning. Också den tekniska utvecklingen på va-området innebär att det finns ett behov av att närmare studera hur lagstiftningen svarar mot denna utveckling.

När va-lagen infördes drevs de allmänna va-anläggningarna vanligtvis i kommunal regi. Utvecklingen har gått mot att sådana anläggningar i allt större utsträckning överläts främst till kommunägda bolag. Under senare år har det också förekommit att allmänna va-anläggningar överlåtits till företag utan kommunal anknytning och även till företag med utländska ägarintressen. Denna utveckling har väckt frågan om det finns ett behov av ändringar i va-lagstiftningen.

Europaparlamentet och rådet beslutade i december 2000 direktivet 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, det så kallade ramdirektivet för vatten. Statens va-nämnd fick i september 2001 i uppdrag av regeringen att granska om va-lagens bestämmelser om avgifter och taxor uppfyller de krav som ställs i direktivet och att föreslå nödvändiga författningsändringar. Miljöbalkskommittén (1999:03) har i tilläggsdirektiv (dir. 2001:25) fått i uppdrag att lämna förslag till genomförandet av många av direktivets materiella bestämmelser. En särskild utredare har också tillkallats för att lämna förslag till ett administrativt system för förvaltning av avrinningsdistrikt (dir. 2001:78). Det kan finnas ett behov av att anpassa va-lagstiftningen till de förändringar av svensk lagstiftning och administration som genomförandet av ramdirektivet kommer att innebära.

Det finns alltså flera skäl som talar för att det nu är nödvändigt med en översyn av va-lagen och den övriga va-lagstiftningen och att i detta sammanhang följa upp flera av de förslag som PBL-utredningen lämnade.

Uppdraget

Utredaren skall göra en allmän översyn av va-lagstiftningen och lämna förslag till de författningsändringar som behövs. Om det med hänsyn till förslagen behövs ändringar även i andra författningar skall förslag till sådana ändringar lämnas.

En utgångspunkt för översynen skall vara att det i första hand är en uppgift för det allmänna att tillhandahålla vattenförsörjning och avlopp, när det finns ett behov av samlade va-lösningar. Allmänna va-anläggningar bör därför främst ägas av kommuner eller andra offentlighetsrättsliga subjekt. Detta hindrar i princip inte att driften av anläggningarna läggs ut på entreprenad, om det är förenligt med självkostnadsprincipen. Utredaren skall överväga vilka krav som skall gälla när driften läggs ut på entreprenad. Allmänna va-anläggningar som redan ägs av bolag eller andra enskilda rättssubjekt skall dock kunna fortsätta att drivas i sin nuvarande form. Det bör också i fortsättningen finnas möjligheter att allmänförklara va-anläggningar som drivs av enskilda.

En annan utgångspunkt för översynen skall vara att va-lagstiftningen, liksom för närvarande, skall säkerställa att va-försörjningen ordnas så att hälsoskyddet tillgodoses. Lagstiftningen bör emellertid också bidra till en hållbar utveckling och en god resurshushållning. Om det är lämpligt bör även risk- och sårbarhetsaspekter beaktas i lagstiftningen.

Allmänna förutsättningar

Va-lagstiftningen bör också i fortsättningen främst reglera förhållandet mellan huvudmännen för allmänna va-anläggningar och brukarna. Lagstiftningen bör emellertid utformas så att driften av va-anläggningar kan ordnas på ett sätt som möjliggör lösningar som tillgodoser moderna krav på miljöhänsyn och resurshushållning. Till exempel bör lagstiftningen inte motverka småskaliga lösningar när sådana uppfyller långsiktiga krav på hälso- och miljöskydd.

En annan utgångspunkt för översynen skall vara att lagstiftningen bör anpassas till den tekniska utvecklingen på va-området. I den utsträckning som det visar sig nödvändigt skall lagstiftningen också anpassas till genomförandet i Sverige av ramdirektivet för vatten. Det kan till exempel gälla frågan om den

myndighetsorganisation som skall ansvara för förvaltningen av avrinningsdistrikt också skall ha uppgifter enligt va-lagstiftningen.

Utredarens författningsförslag skall utformas så att en rimlig avvägning mellan huvudmannens och brukarnas intressen åstadkoms.

Utredaren bör i sin översyn av lagstiftningen i relevanta delar ta PBL-utredningens förslag (SOU 1996:168) under övervägande och då även beakta de remissynpunkter som lämnats på förslagen. Utredaren kan även lämna förslag i andra frågor som rör va-lagstiftningen.

Allmänna anläggningar som drivs av andra än kommuner

Det förekommer i allt större utsträckning att allmänna va-anläggningar som tidigare drivits i kommunal regi överläts till och drivs av bolag och andra enskilda rättssubjekt. Det är emellertid i första hand en uppgift för det allmänna att tillhandahålla vattenförsörjning och avlopp när det finns ett behov av samlade va-lösningar. Utredaren skall därför överväga hur fortsatta utförsäljningar skall kunna undvikas.

I detta sammanhang bör utredaren uppmärksamma va-lagens bemyndiganden för huvudmannen att meddela allmänna bestämmelser och besluta om taxor. Dessa bemyndiganden gäller även för enskilda som är huvudmän för allmänna va-anläggningar. PBL-utredningen ansåg att det är mycket tveksamt om detta är förenligt med regeringsformen. Utredningen ansåg också att det inte är acceptabelt att beslut om verksamhetsområde fattas av enskilda rättssubjekt, med hänsyn till rättsverkningarna av ett sådant beslut. Utredaren bör alltså särskilt överväga förändringar av beslutsordningen för allmänna bestämmelser, taxa och verksamhetsområde i fall då huvudmannen inte är en kommun.

Det förekommer att allmänna va-anläggningar ägs av en kommun medan driften av anläggningen sköts av en entreprenör. Det kan då vara oklart om ägaren eller den som driver verksamheten skall anses som anläggningens huvudman enligt va-lagen. Utredaren skall överväga författningsändringar som tydliggör vem som bör anses som anläggningens huvudman i sådana fall.

Kommunens ansvar för att en allmän va-anläggning kommer till stånd

Enligt va-lagen skall kommunen sörja för eller tillse att en allmän va-anläggning kommer till stånd, om vattenförsörjning och avlopp med hänsyn till hälsoskyddet behöver ordnas i ett större sammanhang.

Även fortsättningsvis bör kommunens ansvar för att va-anläggningar kommer till stånd gälla när sådana anläggningar behövs för hälsoskyddet. Utredaren skall överväga om ansvaret bör utvidgas så att det gäller också när en va-anläggning behövs för att skydda miljön. Vidare skall utredaren analysera hur det kan säkerställas att kommunens ansvar fullgörs genom en anläggning som ägs av kommunen. Det bör också övervägas om ändamålet med allmänna va-anläggningar kan behöva vidgas så att det även omfattar till exempel vattenförsörjning för räddningstjänstens behov.

PBL-utredningen föreslog att kommunens ansvar inte alltid skulle fullgöras genom en allmän va-anläggning. Det skulle i stället kunna fullgöras genom att kommunen såg till att fastighetsägarna utförde och drev anläggningen. Även om kommunerna skall ha ansvaret för va-försörjningen när den behöver ordnas i ett större sammanhang, bör utredaren överväga om det i undantagsfall är lämpligare att ansvaret läggs på fastighetsägarna. Det kan t.ex. gälla i mindre bebyggelseområden som ligger avskilda från verksamhetsområdet för kommunens anläggning. Utredaren bör därför analysera för- och nackdelarna med PBL-utredningens förslag. Om det är lämpligt bör förslaget vidareutvecklas såvitt avser begränsade undantagssituationer.

I vissa fall kan situationen inom verksamhetsområdet för en allmän va-anläggningen förändras så att det inte längre är motiverat med en allmän va-anläggning i området eller delar av det. Det kan till exempel gälla om befolkningen minskar. Utredaren skall därför överväga om huvudmannen bör ha möjlighet att inskränka verksamhetsområdet.

Avgifter

De avgifter som en huvudman för en allmän va-anläggning tar ut får inte överskrida vad som behövs för att täcka de nödvändiga kostnaderna för anläggningen. Denna självkostnadsprincip skall fortsätta att gälla. Beträffande vissa kostnader kan det emellertid råda tveksamhet om de är att betrakta som nödvändiga i lagens mening. Det gäller till exempel kostnader för olika miljöförbättrande åtgärder i samband med behandling av dagvatten och annat avloppsvatten. Utredaren bör därför överväga i vilken utsträckning begreppet nödvändiga kostnader behöver klarläggas och preciseras.

En förutsättning för att det skall vara möjligt att bedöma om de avgifter en huvudman tar ut överensstämmer med de regler som gäller för avgiftsuttaget är att va-verksamheten redovisas skild från annan verksamhet som huvudmannen bedriver. Det bör därför övervägas om det bör införas särskilda regler för redovisning av va-verksamhet.

Enligt va-lagen skall det samlade avgiftsuttaget fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund. Lagen ger visst utrymme för att engångsavgifter för viss eller vissa fastigheter kan bestämmas med hänsyn till de särskilda kostnaderna för den eller de aktuella fastigheterna, så kallad särtaxa. För periodiska avgifter finns vissa möjligheter att besluta om en särskild säsongstaxa. Det bör övervägas om det finns behov av andra regler för användning av sär- och säsongstaxa eller om möjligheterna att använda sådana taxor bör ändras.

Utredaren bör ägna särskild uppmärksamhet åt frågor rörande dagvatten. Bland annat bör förutsättningarna för avgiftsskyldighetens inträde uppmärksammas när det gäller avledande av dagvatten från fastigheter som är bebyggda eller som är avsedda att bebyggas. Utredaren skall också överväga om möjligheterna att ta ut avgifter för avledande av dagvatten från allmänna platser bör ändras. Också principerna för fördelningen av avgiftsskyldigheten för avledande av vatten bör granskas.

Vid överväganden om ändrade regler för avgiftsuttaget skall de bostadspolitiska aspekterna beaktas.

Inkoppling till och brukande av den allmänna anläggningen

Om en fastighets va-installation är bristfällig eller kopplas till den allmänna anläggningen på ett felaktigt sätt, kan driften av den allmänna anläggningen störas. Detsamma gäller till exempel om skadliga ämnen tillförs avloppsnätet. Utredaren bör därför överväga om förutsättningarna för huvudmannen att meddela allmänna bestämmelser om inkoppling till och brukande av den allmänna anläggningen är tillräckliga eller bör ändras. Även frågan om huvudmannen skall ha någon rätt att kontrollera hur en va-installation kopplas till den allmänna anläggningen bör uppmärksammas.

Det bör även övervägas om huvudmannen skall ges utökade möjligheter att ingripa mot fastighetsägare med installationer som kan orsaka allvarliga driftsstörningar hos den allmänna anläggningen. Det bör då också övervägas om huvudmannen skall ha rätt att förbjuda en fastighetsägare att koppla in sådana installationer till den allmänna anläggningen.

Rättsliga tvister

Inom va-lagstiftningen finns flera olika prövningssystem. Tvister mellan brukare och huvudmän prövas av Statens va-nämnd. Nämndens beslut överklagas till Svea hovrätt i dess sammansättning som miljööverdomstol. Vissa beslut som enligt va-lagen fattas av länsstyrelsen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol och vissa till regeringen. Kommunala beslut om till exempel fastställande av va-taxa kan överklagas enligt kommunalagens regler om laglighetsprövning.

Utredaren skall undersöka behovet av de olika prövningsvägarna och överväga förenklingar. Utgångspunkten bör vara PBL-utredningens förslag att fler ärendetyper lämpligen skulle kunna hanteras av Statens va-nämnd.

Fjärrvärme

Lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem är en motsvarighet till va-lagen när det gäller fjärrvärme. Lagen reglerar förhållandet mellan huvudmännen för och brukarna av fjärrvärmeanläggningar och naturgasnät som allmänt förklarats enligt lagen.

Såvitt det är känt finns det för närvarande inte några allmänförklarade fjärrvärmeanläggningar eller naturgasnät. Utredaren skall därför utvärdera behovet av lagen. Om utvärderingen ger vid handen att det finns ett fortsatt behov av lagstiftning, skall förslag lämnas till nödvändiga författningsändringar eller till fortsatta utredningsinsatser. Eventuella förslag till författningsändringar bör om det är lämpligt utgå från de förslag som lämnas beträffande va-lagen.

Miljöbedömning

Utredaren skall bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön. Därvid skall särskilt analyseras hur förslagen påverkar möjligheterna att uppnå de miljö kvalitetsmål som riksdagen godkänt och som är relevanta beträffande va-verksamhet (jfr prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183 och prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36).

Konsekvenser

Enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) skall konsekvenserna i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren skall särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner och enskilda samt de samhällsekonomiska konsekvenserna. Även eventuella konsekvenser för det kommunala självstyret och arbetsförutsättningarna för små företag skall uppmärksammas särskilt.

Arbetets genomförande och tidsplan

Den särskilde utredaren skall samråda med Miljöbalkskommittén och den särskilde utredare som skall lämna förslag till ett administrativt system för förvaltning av avrinningsdistrikt samt med andra myndigheter och organisationer som berörs. I den omfattning utredaren finner lämpligt skall samråd också äga rum direkt med kommuner.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 juni 2004.

(Miljödepartementet)

Statens va-nämnds rapport 2002-06-24 angående ramdirektivet för vatten

1. Inledning

Genom regeringsbeslut den 6 september 2001 fick Statens va-nämnd i uppdrag att granska om bestämmelserna om avgifter och taxor i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) uppfyller de krav som ställs i artikel 9 i Europaparlamentet och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 2002.

I det följande lämnas först en redogörelse för ramdirektivets artikel 9 som innehåller bestämmelser om prissättning och kostnadstäckning för vattentjänster. Därefter behandlas i avsnitt 3 översiktligt va-lagens regler om taxor och avgifter och i avsnitt 4 görs en bedömning av hur va-lagens regler förhåller sig till kraven i direktivets artikel 9.

Samråd har i viss utsträckning förekommit med den särskilde utredare som har regeringsuppdrag att lämna förslag till administrativt system för förvaltning av avrinningsdistrikt.

Regeringens uppdragsbeslut bifogas som bilaga. (*Utelämnad här*).

2. Direktivet 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

Europaparlamentet och Europeiska Unionens råd har den 23 oktober 2000 antagit ett direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, det s.k. ramdirektivet för vatten.

Direktivet syftar till att bevara och förbättra vattenkvaliteten i alla typer av vattenförekomster inom gemenskapens område; såsom grundvatten, ytvatten, våtmarker och marina miljöer. I detta ingår

även åtgärder för att bibehålla tillgängliga vattenkvantiteter eftersom det bidrar till att säkerställa en god vattenkvalitet. Vidare eftersträvas en successiv minskning av utsläpp av farliga ämnen till vatten. För att säkerställa direktivets målsättning skall ett administrativt system inrättas för förvaltning av avrinningsområdena inom respektive stat. Vid genomförandet av direktivet skall de principer iakttas som allmänt gäller för gemenskapens miljöpolitik, dvs. försiktighetsprincipen, principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren skall betala. Den senare principen – att förorenaren skall betala – skall speciellt beaktas när det gäller kostnadstäckningen för vattentjänster.

Med vattentjänster avses, enligt definitionen i Artikel 2.38, alla tjänster som tillhandahåller hushåll, myndigheter eller någon slags ekonomisk verksamhet uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten eller insamling och rening av avloppsvatten som senare släpps ut i till ytvatten.

Artikel 9 behandlar täckning av kostnaderna för vattentjänster

1. Medlemsstaterna skall beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader, med beaktande av den ekonomiska analys som utförs enligt bilaga III och i enlighet framförallt med principen förorenaren betalar.

Medlemsstaterna skall senast 2010 se till att:

- prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna och att den därigenom bidrar till miljömålen i detta direktiv,

- de olika vattenanvändningsverksamheterna, uppdelade på åtminstone industri, hushåll och jordbruk adekvat bidrar till kostnadstäckningen för vattentjänster, med utgångspunkt i den ekonomiska analys som utförts enligt bilaga III och med beaktande av principen förorenaren betalar

Medlemsstaterna kan härvid beakta kostnadstäckningens sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter liksom geografiska och klimatiska förhållanden i den eller de regioner som påverkas.

2. Medlemsstaterna skall i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten rapportera om de planerade praktiska åtgärder för att genomföra punkt 1, vilka kommer att bidra till att miljömålen i detta direktiv uppnås samt om de olika vattenanvändningsverksamheternas bidrag till en kostnadstäckning för vattentjänster.

3. Inget i denna artikel hindrar finansiering av särskilda förebyggande eller avhjälpande åtgärder för att nå detta direktivs mål.

4. Medlemsstaterna skall inte anses ha överträtt detta direktiv om de i enlighet med fastslagen praxis beslutar att inte tillämpa bestämmelserna i punkt 1 andra stycket och i samma syfte de relevanta

bestämmelserna i punkt 2 för en viss vattenanvändningsverksamhet, såvida detta inte äventyrar syftena och möjligheten att uppnå målen för detta direktiv. Medlemsstaterna skall rapportera skälen till varför de inte fullt ut tillämpar punkt 1 andra stycket i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten.

Den ekonomiska analysen enligt bilaga III syftar till att ge underlag för att kunna bedöma de totala vattenkostnaderna. Kostnaderna för att samla in de relevanta uppgifterna ingår i vattenkostnaderna. Analysen skall beakta den långsiktiga vattenförsörjningen och vattenbehovet inom respektive avrinningsdistrikt. Utifrån analysen skall det vara möjligt att göra uppskattningar av de volymer, priser och kostnader som är förenade med vattentjänster. Vidare skall man kunna uppskatta behovet av framtida investeringar. Analysen skall också utgöra bedömningsunderlag för att åstadkomma den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder som avses i artikel 11.

Vid beräkningen av kostnaderna för vattentjänster skall, enligt punkt 1 i artikel 9, förutom finansiella kostnader även miljö- och resurskostnader beaktas. Med finansiella kostnader för vattentjänster avses – enligt meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén (KOM(2000) 477 – En prispolitik som främjar en hållbar användning av vattenresurserna) – bl.a. kostnader för att tillhandahålla och administrera tjänsterna, drifts- och underhållskostnader samt kapitalkostnader. Miljökostnaderna utgörs av kostnaderna för den skada som vattenförbrukningen vållar miljön och ekosystemen, samt dem som använder miljön. Som exempel nämns skada i form av minskad ekologisk kvalitet på vattnekosystemen eller saltinträngning och försämring av produktiv mark. Resurskostnader är kostnaderna för uteblivna möjligheter för andra användare på grund av att vattenresurserna förbrukas snabbare än sin naturliga återfyllnadstakt, t.ex. i samband med överuttag av grundvatten.

Tillämpningen av principen att förorenaren betalar betonas särskilt, eftersom det anses främja en effektivisering av vattenförbrukningen och en minskning av föroreningarna. Varje användare bör stå för sin del av de kostnader som uppstår i direkt proportion till förbrukad vattenmängd eller orsakad förorening.

Senast år 2010 skall medlemsstaterna ha infört en prispolitik för vatten som ger tillräckliga incitament till effektiv vattenanvändning vilket skall bidra till att uppnå miljömålen i direktivet. Kommissionen förespråkar att prissättningen till en del består av en

rörlig del för att fungera som ett incitament till vattenbesparing och minskande av föroreningar. Detta måste dock vägas mot behovet av att upprätthålla infrastrukturen för vattentjänsterna och de fasta kostnader som är förenade med detta. Vidare måste varje sektor av användare – i första hand hushåll, jordbruk och industri – påföras avgifter som säkerställer kostnadstäckning för respektive sektor. Det är angeläget att de sektorer som förorenar mest och är minst effektiva också betalar för sin förbrukning vilket betydligt minskar trycket på vattenresurserna. I vissa områden kan det vara befogat att ha differentierade priser på grundvatten och ytvatten.

Prissättningen bör anpassas till de geografiska förhållandena och de klimatförhållanden som råder inom varje område eller region som berörs av vattenuttaget eller föroreningen. I vissa fall kan det finnas anledning att beakta de sociala konsekvenserna som den nya prispolitiken medför. I sektorer där kostnadstäckningen för vatten för närvarande är låg kan en kraftig höjning av avgiften vara betungande. Detta gäller speciellt inom jordbrukssektorn men även för hushåll med låga inkomster. Det kan därför finnas skäl att införa de nya avgifterna successivt så att användarna får tid att anpassa sig till de nya förhållandena. En annan metod kan vara att tillgodose de grundläggande behoven av vatten till en förhållandevis låg kostnad medan förbrukning därutöver åsätts ett högt enhetspris. Vattenprispolitikens huvudsakliga mål skall dock vara att fungera som ett incitament till hållbar vattenanvändning. Det gäller särskilt i områden med vattenbrist eller brist på vatten av god kvalitet. De ekonomiska effekterna bör tas med i beräkningen. Bl.a. bör kostnader för att inrätta och förvalta det nya systemet ingå. Även ekonomiska effekter i övrigt samt miljöeffekter bör beaktas vid införandet av den nya prispolitiken.

Enligt punkt 2 av artikeln skall medlemsstaterna i förvaltningsplanerna för de olika avrinningsdistrikten ange vilka åtgärder som planeras för att genomföra punkt 1. Tanken är att prissättningen skall kombineras med i förvaltningsplanerna angivna praktiska åtgärder vilket skall medföra att miljömål, ekonomiska mål och sociala mål uppnås samtidigt. Däri kan ingå utsläpps- och uttagskontroller, tillståndsgivning och stöd till olika forskningsprojekt som syftar till att förbättra miljön. Installation av mätanordningar både vad avser förbrukning och utsläpp av föroreningar förespråkas, för att kunna införa ett prissystem som grundar sig på förbrukning. Vidare ger det kunskap om användarna och vilka behov som finns. Ofta är en kombination av

vattenavgifter och subventioner för miljövänliga investeringar och metoder en effektiv väg att komma till rätta med miljöproblem. Information till konsumenter och intressenter om prispolitiken, om hur vattencykeln fungerar och vilken effekt vattenanvändningen har, är viktig för acceptansen av ett nytt avgiftssystem.

I förvaltningsplanerna skall de olika vattenanvändningsverksamheternas bidrag till kostnadstäckningen redovisas. Vattentjänstleverantörerna bör ha det adekvata underlaget för att uppskatta de finansiella kostnaderna, medan uppskattningen av miljö- och resurskostnaderna bäst sker inom organisationen för avrinningsområdet. De finansiella kostnaderna täcks för närvarande till viss del inom industri och hushåll. Inom jordbrukssektorn är kostnadstäckningen låg och det gäller speciellt jordbruk som är beroende av konstbevattning. Än så länge finns det inga lättillgängliga och tillförlitliga metoder att uppskatta och värdera miljö- och resurskostnader även om forskning pågår. Sådana metoder måste utvecklas ytterligare. I den mån miljökostnader överhuvudtaget påförs brukarna idag, är syftet att samla in medel för framtida förbättringsåtgärder av vattenkvalitet och ekosystem. Direktivets syfte är dock att medlemsstaterna i allt större utsträckning skall se till att även miljö- och resurskostnader integreras i prispolitiken.

Enligt punkt 3 i artikeln är det ingenting som hindrar finansiering av särskilda förebyggande eller avhjälpande åtgärder för att nå direktivets mål. Som nämnts ovan kan det vara svårt att beräkna det exakta priset på en miljöstörning på grund av vattenuttag eller förorening. Även när det finns metoder för detta kan det ta lång tid innan prissättningen får den avsedda effekten att minska belastningen på vattnet. En framkomlig väg kan då vara att uppskatta kostnaden för en återställande eller förebyggande åtgärd och fördela kostnaderna för detta på brukarna inom den sektor som orsakar miljöpåverkan.

Punkt 4 i artikeln anger förutsättningarna för undantag från kostnadstäckningsprincipen. Avvikelse från principen kan ske för viss vattenanvändningsverksamhet om en tillämpning av denna medför sociala, ekonomiska eller miljömässiga effekter som inte är önskvärda. Undantagen får dock inte medföra konsekvenser som strider mot direktivets syften eller medför att målen inte kan uppnås. Medlemsstaterna måste i förvaltningsplanerna redogöra för orsaken till varför kostnadstäckningsprincipen inte fullt ut tillämpas för en viss sektor.

3. Va-lagens avgifts- och kostnadstäckningsregler

(Utelämnat här).

4. Förhållandet mellan ramdirektivets artikel 9 och va-lagens bestämmelser om avgifter och taxor.

4.1. Va-lagens tillämplighet, skatte- eller avgiftsfinansiering.

Vattendirektivets syfte är att vattenförekomsterna inom unionens område skall kunna bevaras och helst förbättras. Vattenförbrukarna skall därför ges incitament till en effektiv vattenanvändning så att målet skall kunna uppnås. Ett viktigt instrument för att påverka förbrukningen i önskvärd riktning är den prispolitik som varje medlemsstat förväntas tillämpa. För de planerade avrinningsdistrikten skall i förvaltningsplanerna uppges bl.a. vilken prispolitik som genomförs för att uppnå målen i artikel 9. De planerade avrinningsdistrikten som tänks administreras av myndighet(er) kommer, som förhållandena ser ut idag, att även omfatta flera verksamhetsområden, fastställda enligt reglerna i va-lagen. Som framgått av tidigare redovisning är det endast inom de fastställda verksamhetsområdena som va-lagens regler är tillämpliga. Vattenuttag för och avloppsutsläpp från fastigheter utanför dessa områden regleras sålunda inte av va-lagen. Inom verksamhetsområdena kan va-huvudmännen även tvångsvis ta ut avgifter av brukarna för dessas rätt att begagna den allmänna va-anläggningen. Har allmän va-anläggning byggts ut till alla fastigheter inom verksamhetsområdet kan dock avgift givetvis inte utkrävas för vatten och avlopp. Det förekommer också att huvudmannen trots att allmän anläggning byggts ut bedömer att enstaka fastigheters egna anordningar för renvattenuttag ”med större fördel” tillgodoser fastighetens renvattenbehov än vad en anslutning till kommunens vattennät gör och avstår från uttag av renvattenavgift. Härvid blir ofta – vid god vattenkvalitet och vattentillgång i den enskilda vattentäkten – den lägre kostnaden för fastighetsägaren att fortsätta att nyttja den enskilda vattentäkten avgörande. Att fastigheter kan undgå avgiftsskyldighet för kommunalt avlopp när sådant byggts ut under hänvisning till egen anordning, är däremot ytterst ovanligt.

Av vad som tidigare sagts framgår emellertid också att va-huvudmannen, även när i övrigt alla förutsättningar finns, inte är

tvingad att belasta brukarna med avgifter utan har möjlighet att skattefinansiera va-verksamheten helt eller delvis. Va-lagen hindrar således inte att alla kommunmedlemmar får vara med och betala för va-anläggningen oavsett graden av nyttjande och trots att många av dessa kanske inte alls utnyttjar densamma. I praktiken torde dock skattefinansieringsgraden ha minskat radikalt under senare år och tendensen mot en 100 % avgiftsfinansiering bli allt tydligare. Det synes emellertid uppenbart att en effektiv vattenanvändning enligt ramdirektivets intentioner svårligen låter sig förenas med en prispolitik som medger att va-kostnader av någon betydelse tillåts täckas med skattemedel. Det synsätt som direktivet ger uttryck för är att vattenanvändarna direkt skall kunna se sambandet mellan en viss vattenanvändning och de kostnader denna för med sig. En skattefinansiering tydliggör knappast detta samband och strider direkt mot den bärande principen att förorenaren skall betala.

Kommunernas rätt att för skötseln av sina angelägenheter ta ut skatt är grundlagsskyddad. Kommunallagen förutsätter att kommunerna årligen skall planera skattesats och hur verksamheten skall finansieras. Så länge denna rätt föreligger och va-verksamheten är en kommunal uppgift torde en full 100 % avgiftsfinansiering knappast kunna garanteras. Va-lagens taxe- och avgiftsregler får i sådana fall inte genomslag fullt ut hos vattenförbrukarna. Med den utveckling som skett mot allt större del avgiftsfinansiering synes denna omständighet dock inte böra tillmätas en alltför stor tyngd.

Med den reservation som alltså i vissa fall kan göras vad gäller omfattningen av regelverkets tillämplighet på täckningen av huvudmannens kostnader för va-verksamheten torde va-lagen i väsentliga avseenden svara upp mot de i ramdirektivets artikel 9 ställda kraven. Som framgår av det följande kan dock den gällande nyttoprincipen vid avgiftsuttag av brukarna liksom den begränsning som ligger i självkostnadsprincipen i 24 § va-lagen innebära att kostnader inte fullt ut får genomslag i motsvarande avgift hos brukarna eller kategorier av brukare och i vissa fall inte alls kan belastas va-kollektivet.

4.2. Nyttoprincipen som grund för avgiftsuttaget

Ramdirektivets krav, som dessa uttrycks i artikel 9 är, förutom att tillräckliga incitament skall ges till effektiv vattenanvändning, att de olika vattenanvändningsområdena skall adekvat bidra till kostnadstäckningen för vattentjänsterna med speciellt beaktande av den nämnda principen att förorenaren betalar.

Enligt va-lagen ankommer det på huvudmannen för allmän va-anläggning att utforma va-taxa för verksamhetsområdet och bestämma vilka avgiftsparametrar den skall innehålla. Taxan måste dock utformas med beaktande av de grunder som va-lagen anger för avgiftsuttag i §§ 24–26. Som framgått under tidigare redogörelse för lagen betyder detta bl.a. att avgifter endast får uttagas för vad som kan betraktas som nödvändiga kostnader för va-anläggningen och att avgiftsuttaget skall fördelas mellan de anslutna brukarna efter vad som är skäligt och rättvist. Det sistnämnda kravet innebär att det härvid främst är respektive fastighets nytta av anslutningen till va-anläggningen som skall styra avgiftsuttaget medan huvudmannens kostnader för att betjäna varje enskild fastighet med vatten och avlopp normalt inte tillåts slå igenom i prissättningen (sociala kostnadsfördelningsprincipen). Principen kan förenklat också uttryckas så att avgifterna för två fastigheter av samma storlek och med samma användningssätt bör vara lika stora. Det är vanligast att bruksavgifter helt eller delvis beräknas efter uppmätt faktisk förbrukning eftersom en bruksavgift som utgår i direkt proportion till mängden förbrukat vatten anses vara det som är mest förenligt med nyttoprincipen. Om det för någon eller några fastigheter uppkommer speciella kostnader för t.ex. rening av avloppsvattnet kan sådana kostnader dock inte när fastigheterna omfattas av brukningstaxan för hushåll (hushållstaxan) direkt påföras ifrågavarande fastighet i form av ökad avgift beräknad i proportion till dess bidrag till föroreningen. Endast om kostnaden avsevärt skiljer sig från vad som eljest gäller inom verksamhetsområdet torde särskild bruksavgift kunna beräknas för sådan fastighet. Det har sålunda i rättspraxis slagits fast att nyttoprincipen inte bara kan utan skall frångås när det beträffande viss fastighet föreligger sådana särförhållanden i fråga om dess beskaffenhet och läge eller förhållanden i övrigt som är ägnade att avsevärt fördyra eller förbilliga va-försörjningen till fastigheten. När det gäller anläggningsavgifter har, som tidigare redogjorts för, utrymmet för

avgiftsdifferentiering emellertid ökats genom ett tillägg till 26 § va-lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1996. Det krävs för dessa avgifter inte längre en avsevärd kostnadsskillnad utan endast att den är beaktansvärd. Om va-huvudmannen finner att en sådan kostnadsskillnad finns beträffande va-försörjning till viss eller vissa fastigheter är han skyldig att ta hänsyn härtill vid fastställandet av taxa för anläggningsavgifter.

Vad nu upptagits kan synas mindre väl motsvara ramdirektivets syfte att åstadkomma ett system där högre kostnader för vattnet också skall medföra högre avgift för brukaren. ("Varje användare bör stå för sin del av de kostnader som uppstår i direkt proportion till förbrukad vattenmängd eller orsakad förorening"). Någon direkt följsamhet mellan kostnad och avgift gäller inte eftersom det först när den relativa kostnadsskillnaden att förse viss eller vissa fastigheter med vatten och avlopp blivit "avsevärd" eller "beaktansvärd" kan tas hänsyn härtill i avgiftsättningen. Önskemålet att varje användare skall stå för sin del av kostnaderna i direkt proportion till förbrukad vattenmängd eller orsakad förorening, torde dock närmast avse de rörliga kostnaderna. Förstått på det viset är va-lagens avgiftssystem väl förenligt med ramdirektivets syfte. De rörliga kostnaderna fördelas normalt genom mængdavgifter mellan brukarna efter deras faktiska utnyttjande av vattentjänsterna. Fördelningen av de fasta kostnaderna är däremot inte – i den praktiska tillämpningen och rättspraxis – lika strikt knutet till det faktiska nyttjandet. Man får här skilja mellan va-kollektivets gemensamma fasta kostnader för den allmänna anläggningen och särskilda fasta kostnader för de enskilda fastigheterna. De senare kostnaderna skall respektive fastighetsägare i princip stå för själv. Men i de gemensamma kostnaderna – huvudsakligen för de centrala verken och det gemensamma distributionsnätet – skall brukarna i princip ta del efter den nytta som de typiskt sett har av anläggningen. Undantag kan komma i fråga enligt den privatekonomiska fördelningsregeln. Den slår till när de gemensamma kostnaderna på grund av skiftande terrängförhållanden och liknande inte fördelar sig någorlunda jämt över va-kollektivet. Då kan det krävas särtaxor för att jämna ut skillnaderna. Enligt ramdirektivet skall kostnadsfördelningen ytterst syfta till en effektiv resursanvändning. Va-lagens avgiftssystem, som alltså i den praktiska tillämpningen i det stora hela kan sägas gå ut på att brukarna får ta del av de gemensamma

fasta kostnaderna efter nytta och de rörliga efter faktiskt utnyttjande, synes väl ägnat att tillgodose detta ändamål.

Det kan likväl övervägas om även brukningsavgifterna skall kunna anpassas till kostnadsskillnader för va-försörjningen redan då skillnaderna är "beaktansvärda". Att gå längre än så i krav på följsamhet kostnad/avgift är knappast meningsfullt. Inte ens direktivet kan tolkas så att varje liten kostnadsskillnad skall föranleda en däremot svarande avgiftshöjning. En anpassning som den nu antydda skulle möjliggöra för huvudmannen att på ett tidigare stadium än nu t.ex. kunna påföra en industri eller andra redan anslutna fastigheter vars utsläpp visat sig förorsaka högre kostnader för avloppsrening, en högre periodisk avgift. Det förtjänar att här påpekas att även om va-lagen är tillämplig också på va-försörjning för industrier och andra näringar som drivs inom bebyggelse så är lagens primära syfte att tillgodose hushållens normala behov av vatten och avlopp. Någon skyldighet för huvudmannen att inrätta en allmän va-anläggning för att tillgodose en industris behov av avloppsrening föreligger således inte. Det finns inte heller någon skyldighet för huvudmannen att leverera vatten av annan beskaffenhet eller mängd än för hushållsändamål eller att för rening ta emot annat än hushållspillvatten. Sådan skyldighet uppkommer först efter särskilt åtagande avtalsvis. Huvudmannen kan också tillämpa en särskild industritaxa för att få kostnadstäckning för särskilda kostnader beträffande industriellt avlopp.

4.3. Självkostnadsprincipen begränsar avgiftsuttaget

Frågan om vilka kostnader som skall anses vara nödvändiga och sålunda kunna påföras brukarkollektivet via avgiftstaxan har något berörts i det föregående.

I ramdirektivet för vatten talas om finansiella kostnader, miljökostnader och resurskostnader vilka alla vartefter metoderna för beräkning av de olika kostnadsslagen förbättras tänks ska täckas genom avgifter från vattenanvändarna. För avgifter som uttas enligt va-lagen är till en början klart att de finansiella kostnaderna som sammanhänger med den allmänna va-anläggningens utförande och bibehållande liksom administrationskostnader i anslutning härtill är av den art att de är att anse som nödvändiga i va-lagens mening. När det gäller miljö- och resurskostnader, där dessa låter sig

beräkna på ett rättvisande sätt, är bilden mer oklar. Det är dock tydligt att undersökningsarbete och projektering inför etablerandet av en avloppsanläggning som inkluderar provtagningar i recipienter för fastställande av reningsmetod liksom senare uppföljning av reningsresultatet är kostnader som kan påföras brukarna. Av uttalanden i förarbetena kan dras slutsatsen att hithörande kostnader kan påföras så länge de hänför sig till påverkan från en viss anläggning. Mer allmänna recipientundersökningar torde däremot inte kunna anses vara nödvändiga kostnader för va-anläggningen utan får finansieras på annat vis. Brukarna skulle annars kunna tvingas via sina avgifter ta del av andra kommunala kostnader än sådana som orsakats av den berörda verksamheten. En förändring av självkostnadsprincipen i 24 § va-lagen i extensiv riktning skulle komma i konflikt med regeringsformen och bestämmelserna där om uttag av skatt. Det avloppsvatten som huvudmannen släpper ut i recipient efter rening liksom de grundvattentäkter som tas i anspråk för vattenförsörjningen är underkastade miljöbalkens föreskrifter avseende miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i balkens 9 kap. Om va-verket skulle komma att påföras avgift på grund av utsläppen från avloppsreningsverket torde också en sådan miljöavgift i slutänden kunna övervältras på brukarkollektivet såsom en nödvändig kostnad för va-verksamhetens bedrivande.

4.4. Olika sektorers bidrag till kostnadstäckningen

Beträffande de olika sektorerna, industri – hushåll – jordbruk, och frågan om dessa adekvat bidrar till kostnadstäckningen för vattentjänsterna får åter konstateras att va-lagen primärt är avsedd att reglera hushållens vatten- och avloppsbehov. Jordbruk och industrier som använder kommunalt renvatten och levererar avlopp motsvarande hushållspillvatten deltar i kostnadstäckningen efter principer som skall framgå av va-taxan med beaktande av nyttoprincipen. Speciella kostnader som uppkommer på grund av särförhållanden beträffande dessa brukarkategoriernas speciella vattenbehov eller behov av rening får som framgått lösas avtalsvis eller genom särskilda industritaxor med huvudmannen som därigenom kan se till att kostnadstäckning erhålles. Det är dock tydligt att många kanske flertalet av industrier och jordbruk inte alls betjänar sig av allmän va-anläggning och således löser frågan

genom privata vattentäkter och avloppsanordningar. För sådana åtgärder krävs vanligen tillstånd av länsstyrelse eller miljödomstol.

I den utsträckning de är anslutna till allmän va-anläggning torde dessa kategorier på samma sätt som hushållen kunna anses adekvat bidra till att kostnadstäckning kan ske för respektive sektors vattenanvändning.

5. Sammanfattning och förslag

Genomgången av va-lagens regler om avgifter och taxor visar att dessa i väsentliga delar motsvarar de krav som reses i ramdirektivets artikel 9. Att vattenavgiften till en del skall vara rörlig för att utgöra incitament till vattenbesparing som kommissionen förordar överensstämmer väl med principen om avgift efter nytta. Problematiken, som kommissionen också är inne på, att en rörlig avgift måste vägas mot behov att upprätthålla infrastrukturen och vattentjänsterna med därmed förbundna fasta kostnader är också bekant sedan länge inom va-verksamheten där 80–90 % av kostnaderna är fasta. Tendensen har också varit tydlig att huvudmännen ökat inslaget av fasta avgifter i brukningstaxorna. En kombination av fasta och rörliga avgifter som är det vanliga synes emellertid kunna uppfylla direktivets krav. Sedan detta konstaterats bör emellertid också framhållas att hur avgiftsuttaget mera exakt kommer att se ut avgörs av respektive huvudman som självständigt beslutar va-taxan. Nytt- och självkostnadsprinciperna måste beaktas vid avgiftsuttaget men inom dessa ramar kan avgiftsuttag se olika ut mellan skilda huvudmän. Någon skyldighet att ha en rörlig avgift efter uppmätt förbrukning finns t.ex. inte. Nyttoprincipen kan ändå vara beaktad. Om utvecklingen skulle fortsätta med en allt mindre del av brukningstaxan i form av rörlig avgift finns en risk att avgiftssystemet i framtiden mindre väl skulle överensstämma med ramdirektivets intentioner. Huvudmännen har lämnats en stor frihet att utforma taxorna och som framgått behöver inte va-verksamheten avgiftsfinansieras i sin helhet. Med hänsyn till den utveckling som pågår där avgiftsfinansiering av va-verksamheten blir den helt avgörande formen för kostnadstäckning och de grundlagsändringar som skulle krävas för att hindra att någon del skattefinansieras föreslås här inte någon ändring i denna del. Att huvudmännen i alla delar verkligen beaktar va-lagens regler för avgiftsuttaget i sina taxor kan givetvis inte garanteras. Va-

verksamhetens egen branschorganisation, Svenskt Vatten (fd VAV) har dock utarbetat förslag till va-taxor som många huvudmän helt eller delvis tillämpar och som därmed utgör en viss garanti för att va-lagens grunder för avgiftsuttaget beaktas. I övrigt sker en prövning härav endast genom Va-nämndens beslut i enskilda fall vilket i sin tur skapar praxis och påverkar va-taxornas utformning. Härtill finns möjligheten till laglighetsprövning av kommunens beslut. Men även när va-lagens grunder för avgiftsuttaget av brukarna till fullo iakttas kan ifrågasättas om nytto- och självkostnadsprinciperna helt motsvarar vattendirektivets krav på kostnadstäckning för vattentjänsterna. Den direkta proportionalitet mellan å ena sidan varje brukares avgift för vattenförbrukning och föroreningar och å den andra kostnaderna för att förse brukaren med vatten och avlopp som direktivet förespråkar inryms som framgått inte direkt i nyttoprincipen. Genom lagändringarna 1996 har öppnats möjligheter för att beträffande engångsavgifterna kostnadsanpassa dessa redan när kostnaderna för att förse en fastighet med vatten och avlopp beaktansvärt avviker från vad som eljest är normalt inom verksamhetsområdet. Samtidigt gavs också möjlighet att under viss mindre del av året kostnadsanpassa brukningsavgifterna om det behövs t.ex. på grund av knapphet på vatten. För att ännu bättre uppfylla vattendirektivets målsättning kan övervägas om inte också brukningsavgifter skall kunna kostnadsanpassas redan när kostnaderna för vatten och avlopp för en brukare beaktansvärt avviker från det eljest normala. Med hänsyn till möjligheterna för huvudmannen att avtala om särskilda avgifter för sådana verksamheter som kan förväntas medföra speciella kostnader eller att tillämpa särskild industritaxa, synes dock det praktiska behovet i detta sammanhang av lagändring, som då närmast skulle avse hushållen, inte vara stor. En sådan lagändring kan dock tekniskt lätt utföras genom tillägg i 26 § va-lagen. Första stycket i nyssnämnda paragraf kan också behöva förtydligas till sin innebörd som ju endast framgår i lagens förarbeten. Enligt den äldre 1955 års va-lag framgick det att avgifterna skulle stå i skäligen proportion till fastighetens nytta av va-anlutningen. Behovet av ändring i dessa delar framstår dock inte som nödvändiga nu för att uppfylla ramdirektivets krav utan övervägandena härom torde kunna överlåtas till va-lagsutredningen (M 2002:02) som skall göra en fullständig översyn av va-lagen m.m. och redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 juni 2004.

I fråga om självkostnadsprincipen kan denna verka inskränkande på vilka kostnader t.ex. av miljökaraktär som huvudmannen kan påföra brukarna. Direktivet kan möjligen tolkas så att sådana kostnader jämte resurskostnader även vid ett tämligen uttunnat samband med en verksamhet skall kunna belasta denna. Självkostnadsprincipen i va-lagen medger i sådana fall inte att kostnaderna påförs brukarna i form av va-avgifter. Sambandet med en viss va-anläggning måste vara tydligt. Avgifter i form av miljöavgifter, uttagsavgifter o.d. får i så fall riktas mot huvudmannen som sedan i sin tur får föra över kostnaden härför på brukarna. Den motsättning mellan direktivet och va-lagen som kan finnas i denna del synes mera marginell och föranleder inte något förslag till förändring av va-lagen. Som tidigare anförts skulle en mindre stram självkostnadsprincip också lätt komma i konflikt med bestämmelserna om uttag av skatt.

Något om va-taxor och kommunens beslut om grunderna för avgiftsuttaget

Sammanställt av Nils Lindblad, expert i Va-lagsutredningen

För att täcka kostnaderna för anläggande och drift av va-anläggningen har huvudmannen enligt 14 § i förslaget till lag om allmänna vattentjänster rätt att ta ut avgifter av de fastighetsägare som är avgiftsskyldiga. Enligt 35 § skall avgift utgå enligt taxa och enligt 38 § skall avgifterna fördelas efter skälig och rättvis grund.

Avgifterna kan vara såväl anläggningsavgifter som bruksavgifter. Anläggningsavgiften (engångsavgift) förfaller till betalning tidigast då fastigheten blir avgiftsskyldig. Bruksavgifterna (periodiska avgifter) avser ersättning för levererat dricksvatten och avledande och omhändertagande av avloppsvatten.

Av förarbetena till såväl 1955 som 1970 års va-lag framgår att vid fördelning av avgifterna efter skälig och rättvis grund bör största vikten läggas vid den nytta respektive fastighet har av tillgången till vatten och avlopp och endast till en mindre del till den kostnad som anslutningen av fastigheten förorsakar va-verket. Detta synsätt har också bekräftats i rättspraxis. Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen, VAV, numera Svenskt Vatten har tagit fram textförslag till va-taxor. I dessa textförslag har därför, vad gäller anläggningsavgifter, följande avgiftsgrundande parametrar för bostadsfastigheter införts.

Anläggningsavgifter (Engångsavgifter)

Servisavgift

Denna avgift är till för att täcka genomsnittskostnaden för en uppsättning servisleddningar för vatten, spillvatten och dagvatten av vanligen förekommande längd och dimension fram till förbindelsepunkten. Servisleddningar är nödvändiga för varje fastighet som skall anslutas till en allmän va-anläggning och att lägga en uppsättning servisleddningar medför en viss kostnad för va-verket. Då det är

fråga om en ren kostnad som kan hänföras till en viss bestämd åtgärd från huvudmannens sida, har det också ansetts vara möjligt att debitera fastighetsägaren denna kostnad.

Servisavgiften är i taxeförslagen tänkt att vara en "ren" servisavgift, dvs. uteslutande vara avsedd att täcka genomsnittskostnaden för en uppsättning servisleddningar. Servisavgiften avses vara enhetlig och oberoende av om förbindelsepunkter upprättas i samband med att ett område exploateras eller om det sker senare. Motivet till detta är att lika villkor skall gälla för alla fastigheter första gången de bebyggs. Detta medför också en något enklare administration. För att täcka den merkostnad som uppkommer då enstaka servisleddningar läggs senare torde servisavgiften behöva sättas något högre än den faktiska genomsnittskostnaden för att lägga en uppsättning serviser i samband med nyexploatering.

Avgift per förbindelsepunkt

I tidigare taxeförslag har förekommit en avgift benämnd "grundavgift per fastighet". Denna avgift ansågs representera den grundläggande nytta varje fastighet har av att få tillgång till va-anläggningen. Avgiften har därutöver tjänat som en "balanseringsfaktor" för att kunna åstadkomma en inom avgiftskollektivet på politiska grunder önskad avgiftsfördelning mellan olika typer av fastigheter, t.ex. villafastigheter och flerbostadsfastigheter.

Avgiftsparametern "grundavgift per fastighet" har i det senaste taxeförslaget utgått och i stället ersatts av "avgift per förbindelsepunkt". Denna avgift har i princip samma funktion som den tidigare använda "grundavgift per fastighet", men med den skillnaden att avgiften knyts till varje upprättad förbindelsepunkt i stället för till fastigheten. Anledningen härtill är att utvecklingen i rättspraxis visat att en grundavgift knuten till fastighet medför vissa nackdelar, främst i samband med avstyckning eller då en fastighet bebyggs med bostadslägenheter avsedda att upplåtas som bostadsrätter. I rättspraxis finns exempel på att ny grundavgift inte kunnat tas ut vid avstyckning eftersom grundavgift som en gång erlagts för ursprungsfastigheten ansågs avse hela fastigheten (Vattenövedomstolens dom DTVa 5/1987). Detta synsätt torde vara influerat av en dom från Högsta domstolen (NJA 1985 s. 424) rörande tomtyteavgifter vid avstyckning. Om nu den tidigare grundavgiften i stället knyts till varje ny förbindelsepunkt som

upprättas, avser avgiften ersättning för något nytt som tillkommer för den avstyckade fastigheten. Det rättsliga grunden för att kunna debitera en sådan avgift torde därför svårligen att kunna ifrågasättas.

Det kan lätt synas som om servisavgift och avgift för upprättande av förbindelsepunkt (FP-avgift) är två avgifter för samma sak. Servisavgiften är emellertid, som ovan framhållits, genomsnittskostnaden för att anlägga en uppsättning servisledning, medan FP-avgiften kan hänföras till den nytta fastigheten har av att huvudmannen anordnar och upprätthåller en uppsättning förbindelsepunkter där fastigheten får tillgång till va. Upprättas mer än en uppsättning förbindelsepunkter för en fastighet erlaggs också ytterligare FP-avgifter.

Tomtyteavgift

Tomtyteavgiften är en i huvudsak kostnadsrelaterad avgiftsparameter i det att kostnaden för huvudmannen stiger med ökande tomtstorlek. Huvudmannen erhåller härigenom ett bidrag till utbyggnad av det lokala ledningsnätet, ett bidrag som ökar med tomtens storlek. Då emellertid fastighetens nytta av en större tomtyta är att anse som tämligen marginell, i vart fall när det gäller bostadsfastigheter och därmed jämställda fastigheter, kan den del av den totala avgiften som utgörs av tomtyteavgiften inte bli för stor. Va-taxan måste därför innehålla regler som visar hur tomtyteavgiften reduceras vid större arealer. Det finns relativt omfattande rättspraxis rörande denna fråga.

Vad gäller andra fastigheter än bostadsfastigheter och därmed jämställda fastigheter, t.ex. industrifastigheter, utgör ofta fastighetens yta ett direkt mått på nyttan och tomtyteavgiften får därmed anses vara nyttorelaterad. Reduceringsregler av det slag som erfordras för bostadsfastigheter är därmed inte erforderliga. För att dock förhindra att en industrifastighet med stor yta, och där denna yta endast till en viss del tagits i bruk, skall drabbas av en i förhållande till va-kollektivet i övrigt oskäligt stor avgift, är det inte ovanligt att tomtyteavgift debiteras endast för den del av ytan som tagits i bruk eller för vilken verksamhet planerats. Allteftersom ytterligare tomtyta tas i bruk, debiteras kompletterande tomtyteavgift.

Lägenhetsavgift

Lägenhetsavgiften är för bostadsfastigheter en utpräglat nytto-relaterad avgiftsparameter i det att antalet lägenheter kan anses utgöra ett direkt mått på hur stor nytta fastigheten har av tillgången till vatten- och avloppstjänster. I de tidigaste taxeförslagen användes våningsyta som avgiftsgrundande parameter. På grund av ett allmänt önskemål om förenkling av va-taxan infördes senare begreppet lägenhet. I ett flertal kommuner anses det administrativa merarbetet med beräkning av tilläggsavgift för tillkommande våningsyta vid smärre tillbyggnader inte vara ekonomiskt försvarbart. Vid tillämpning av lägenhetsavgift blir tilläggsavgift endast aktuell när lägenhetsantalet på fastigheten ökas, såsom vid större till- och ombyggnader.

I de fall avgiftsparametern lägenhet används, men begreppet lägenhet inte är tillämpligt för viss typ av byggnad föreslås att ett visst antal m² våningsbruttoarea skall räknas som en lägenhet. Det antal m² som därvid bestäms i taxan bör lämpligen motsvara den genomsnittliga lägenhetsarean i kommunen.

För "Annan fastighet", oftast industrifastigheter, innehåller VAV:s taxeförslag endast tre parametrar, nämligen servisavgift, avgift per förbindelsepunkt och tomtYTEavgift. Som ovan anförts får tomtYTEavgiften representera fastighetens nytta av tillgång till va-anläggningen. Att därutöver ha en parameter baserad på byggnadsytan är givetvis möjligt. Dock kan det många gånger vara svårt att avgöra vad som är byggnadsyta vid vissa typer av byggnader och anläggningar. Vidare förekommer ofta vid sådana anläggningar ständiga om- och tillbyggnader, som varje gång skulle föranleda nya eller ändrade debiteringar. För att undvika sådant administrativt merarbete och andra svårigheter har därför ingen parameter baserad på byggnadsytan medtagits i förslagen.

Brukningsavgifter (Periodiska avgifter)

Brukningsavgifterna avser ersättning för levererat dricksvatten och avledande och omhändertagande av avloppsvatten. Brukningsavgifterna består oftast av två delar, en fast årlig avgift och en rörlig avgift baserad på antalet levererade m³ dricksvatten.

Enligt VAVs taxeförslag avses den fasta årliga avgiften täcka kostnader för abonnentregister, debitering m.m.

Avgiften per m³ avses täcka de rörliga kostnaderna, dvs. produktions-, distributions-, och reningskostnaderna för vatten respektive avlopp samt ge bidrag till kapitalkostnader ävensom underhålls- och reinvesteringskostnader.

Att i brukningstaxan ha endast dessa två komponenter medför vissa nackdelar. Vid ökande förbrukning kommer den fasta delen att utgöra en allt mindre del av den totala avgiften, vilket medför att årliga totala avgiften per m³ blir allt lägre. Även om en viss kvantitetsrabatt vid större förbrukning enligt rättspraxis skall utgå, kan en sådan taxekonstruktion ändå medföra oskäligt stora skillnader mellan t.ex. en villafastighet och ett större hyreshus. Därför framgår av taxeförslagen att den fasta årliga avgiften bör indelas i två delar, en del som är gemensam för samtliga fastigheter och en del som på något sätt är relaterad till förbrukningen.

Detta kan åstadkommas genom att den ena delen av den fasta avgiften ökar med växande vattenmätarstorlek eller med antalet lägenheter. Genom ett sådant förfarande ökar sålunda fastighetens fasta andel av avgiften med ökande förbrukning och den ovan nämnda rabatteffekten dämpas. Därutöver vinnas den fördelen att man får en något mer kostnadsriktig brukningstaxa. Va-verkets kostnader utgörs normalt till en övervägande del, ofta till minst 80 procent, av fasta kostnader som är oberoende av även ganska betydande förändringar av vattenförbrukningen och spillvattenmängden. För va-verkets intäkter gäller det motsatta, dvs. intäkterna härrör till övervägande del från rörliga avgifter. En alltför hög fast avgift innebär dock att fastighetsägarnas incitament för att spara vatten minskar i de fall detta från vattenverkets sida är önskvärt.

För att täcka avgifterna för avledande och omhändertagande av dagvatten kan den fasta årliga avgiften kompletteras med en tredje del som är relaterad till fastighetens tomtyta.

Exempel på avgiftsutfall med olika belopp för taxeparametrar i va-taxa

I 35 § andra stycket i förslaget till lag om allmänna vattentjänster sägs ”Kommunen skall besluta om taxeföreskrifterna med grunderna för avgiftsuttaget och kan överlämna åt huvudmannen att beräkna avgifternas storlek i taxan”.

På annan plats i utredningen har visats att beslut om grunderna för avgiftsuttaget är av normgivningskaraktär och därför måste beslutas av kommunfullmäktige. Med ”grunderna för avgiftsuttaget” förstås principerna enligt vilka avgifterna skall fördelas på avgiftskollektivet, t.ex. vilka parametrar som skall användas vid fördelningen av avgifter. Huvudmannens uppgift, att beräkna avgifternas storlek så att erforderliga intäkter erhålls, kan mer ses som en matematisk operation. Relationerna mellan beloppen för de i taxan ingående, av kommunfullmäktige beslutade parametrarna, kan dock ha en avgörande betydelse för hur avgifterna fördelas på olika brukarkategorier, t.ex. villafastigheter och flerbostadsfastigheter, vilket belyses i nedanstående exempel.

Antag att man i en kommun prognostiserar att det varje år inom de närmaste åren kommer att anslutas cirka 100 enbostadshus (villor) och cirka 10 flerbostadshus. Enbostadshusen antas i genomsnitt överensstämma med typhus A enligt Svenskt Vattens taxestatistik, dvs. en lägenhet om 150 m² och en tomtyta om 800 m². Flerbostadshusen antas i genomsnitt överensstämma med typhus B, dvs. en byggnadskropp med 15 lägenheter och en tomtyta om 800 m². För varje fastighet är det tillfyllest att upprätta en förbindelsepunkt.

Vidare antas att kommunen har en va-taxa för bostadsfastigheter som i stort överensstämmer med basförslaget i Svenska Vatten- och Avloppsverksförningens publikation VAV P69 ”VA-TAXA. Basförslag med alternativ”. I denna taxa används fyra parametrar för fördelning av avgifterna, nämligen servisavgift, avgift per förbindelsepunkt (FP-avgift), lägenhetsavgift samt tomtteavgift.

Antag vidare att huvudmannen i sina kalkyler för den planerade utbyggnaden funnit att kostnaderna blir 10,5 á 11 miljoner kronor per år. Hela kostnaden för utbyggnaden skall täckas av anläggningsavgifter. Huvudmannens uppgift är nu att fastställa beloppen för de olika avgiftsparametrarna så att kostnaderna täcks. Han lägger därvid vikt vid nyttoaspekten och kommer fram till följande belopp:

Servisavgift:	15 000 kr
FP-avgift	15 000 kr
Lägenhetsavgift	25 000 kr/lgh
Tomtteavgift	12,50 kr/m ²

Dessa avgifter ger följande utfall för de båda fastighetstyperna:

<i>Enbostadshus</i>		<i>Flerbostadshus</i>	
Servisavgift	15 000	Servisavgift	15 000
FP-avgift	15 000	FP-avgift	15 000
Lägenhetsavgift	25 000	Lägenhetsavgift	375 000
Tomtyteavgift	10 000	Tomtyteavgift	10 000
<i>Summa</i>	<i>65 000</i>	<i>Summa</i>	<i>415 000</i>

Förutsatt att utbyggnaden följer prognosen blir de sammanlagda intäkterna från anläggningsavgifter $100 \times 65\,000 + 10 \times 415\,000 = 10\,650\,000$ kronor, dvs. kalkylen håller.

I detta fall blir anläggningsavgiften för en lägenhet i ett enbostadshus 65 000 kronor medan motsvarande avgift utslagen per lägenhet i ett flerbostadshus blir 27 666 kronor eller 42 procent av avgiften för en enbostadslägenhet.

Kommunfullmäktige har kanske ambitionen att hålla nybyggnadskostnaderna för flerbostadshus så låga som möjligt och anser att anläggningsavgiften per lägenhet för denna typ av fastighet inte får vara högre än cirka 25 procent av anläggningsavgiften för ett enbostadshus. Skulle så vara fallet måste beloppen för de olika avgiftsparametrarna fördelas om. Ett nytt försök görs med följande belopp:

Servisavgift:	21 000 kr
FP-avgift	22 000 kr
Lägenhetsavgift	15 000 kr/lgh
Tomtyteavgift	25 kr/m ²

Utfallet med dessa belopp blir:

<i>Enbostadshus</i>		<i>Flerbostadshus</i>	
Servisavgift	21 000	Servisavgift	21 000
FP-avgift	22 000	FP-avgift	22 000
Lägenhetsavgift	15 000	Lägenhetsavgift	225 000
Tomtyteavgift	20 000	Tomtyteavgift	20 000
<i>Summa</i>	<i>78 000</i>	<i>Summa</i>	<i>288 000</i>

De sammanlagda intäkterna från anläggningsavgifter blir i detta fall $100 \times 78\,000 + 10 \times 288\,000 = 10\,680\,000$ kronor. Kalkylen håller även denna gång.

Anläggningsavgiften per lägenhet i flerbostadshuset blir 19 200 kronor vilket är 24,6 procent av motsvarande avgift för ett enbostadshus. Kommunfullmäktiges mål är nu uppfyllt, dock är nyttoaspekten inte lika väl tillgodosedd.

Utöver att fatta beslut om vilka fördelningsparametrar som skall ingå i taxan måste kommunfullmäktige sålunda även fatta beslut om hur storleken på de enskilda beloppen skall förhålla sig till varandra eller fastställa andra randvillkor, så att önskad fördelning av avgifterna på olika brukarkategorier uppfylls. I annat fall får även huvudmannens fastställande av beloppen karaktären av normgivning, något som inte är förenligt med vare sig förslaget till lagen om allmänna vattentjänster eller regeringsformen.