

# Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 14 mars 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av den lagstiftning som rör allmänna vatten och avloppsanläggningar (dir 2002:46).

Statsrådet Lena Sommestad förordnade samma dag generaldirektören Jörgen Qviström som särskild utredare för detta uppdrag.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 28 maj 2002 f.d. regeringsrådet Åke Bouvin, Villaägarnas riksförbund, va-chefen Inger Hansson, Karlshamns kommun, departementssekreteraren Johan Höök, Finansdepartementet, kanslirådet Anders Ingman, Miljödepartementet, överingenjören Nils Lindblad, Svenskt Vatten AB, verkställande direktören Krister Nilsson, Fastighetsägarna Mellansverige, förbundsjuristen Germund Persson, Svenska Kommunförbundet, avdelningsdirektören Kerstin Rosén Nilsson, Naturvårdsverket, ämnessakkunniga Karin Sjökvist, Näringsdepartementet, vice ordföranden i Statens va-nämnd Kurt Ståhl och departementssekreteraren Leena Taillefer, Miljödepartementet. Anders Ingman entledigades med verkan fr.o.m. den 14 februari 2003 och Leena Taillefer fr.o.m. den 17 mars 2003 som experter. Rättsakkunniga Åsa Holmgren, Miljödepartementet, förordnades fr.o.m. den 15 februari 2003 som expert och ersattes i december 2003 av rättsakkunniga Åsa Marklund Andersson från samma departement.

Hovrättsassessorn Göran Nilsson förordnades fr.o.m. den 13 januari 2003 som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Va-lagsutredningen.

Genom regeringsbeslut den 18 december 2003 överlämnades Naturvårdsverkets rapport 5214 Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp, i de delar som rör va-frågor, till Va-lagsutredningen för behandling och redovisning i utredningens betänkande.

Va-lagsutredningen har samrått med Fjärrvärmeutredningen (N 2003:03) i de delar som berört lagen om allmänna värmesystem och med sekretariatet i Miljöbalkskommittén (M 1999:03).

Jag överlämnar härmed betänkandet Allmänna vattentjänster (SOU 2004:64).

Experterna i utredningen har aktivt deltagit i arbetet med detta betänkande. Betänkandet har därför utformats i vi-form. Detta innebär inte att samtliga experter i alla delar står bakom de slutsatser som redovisas i betänkandet. I väsentliga delar är utredningen ensam. Jag är dock ensam ansvarig för de överväganden och förslag som betänkandet innehåller.

Experten Germund Persson har avgett ett särskilt yttrande.

Stockholm i juni 2004

*Jörgen Qviström*

*/ Göran Nilsson*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>23</b>
1. Förslag till lag om allmänna vattentjänster .....	23
2. Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149) .....	37
3. Förslag till lag om ändring av lagen (1976:839) om Statens va-nämnd .....	39
4. Förslag till lag om ändring i prisregleringslagen (1989:978) .....	42
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:852) om betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och fordringar som skall prövas av statens va-nämnd .....	44
<b>1 Inledning</b> .....	<b>45</b>
1.1 Om va-verksamheten i Sverige.....	45
1.2 Va-lagsutredningen .....	47
1.3 Betänkandet.....	49
<b>2 Berörande lagstiftning</b> .....	<b>51</b>
<b>3 Va-lagstiftningen</b> .....	<b>55</b>
3.1 1955 års va-lag .....	55
3.2 1970 års va-lag .....	56
3.3 Lagstiftning och utredningar efter år 1970.....	57

**I PRIVATISERINGSFRÅGAN**

(Avsnitt 4–10)

<b>4</b>	<b>Rådande företags- och ägarstruktur .....</b>	<b>63</b>
4.1	Begreppet och formerna .....	63
4.2	Ägarförhållandena i Sverige .....	65
4.3	Omvärlden .....	71
4.4	Utredningsdirektiven .....	73
4.5	Pågående arbete inom Europeiska unionen .....	74
<b>5</b>	<b>Privat eller kommunalt, för- och nackdelar .....</b>	<b>79</b>
<b>6</b>	<b>Kommunal samverkan .....</b>	<b>89</b>
6.1	Formerna .....	89
6.2	Lokaliseringsprincipen .....	92
<b>7</b>	<b>Ansvaret för vattentjänsterna .....</b>	<b>97</b>
7.1	Skäl för offentligt ägande .....	97
7.2	Rådigheten över resurserna .....	100
7.3	Utrymmet för privatisering .....	104
7.4	Driftentreprenader .....	106
7.5	Offentlig upphandling .....	110
7.6	Allmänförklarade anläggningar .....	115
<b>8</b>	<b>Privatiseringsfrågans lösning .....</b>	<b>117</b>
<b>9</b>	<b>Normgivningen .....</b>	<b>119</b>
9.1	Inledning .....	119
9.2	Taxebesluten .....	121
9.3	Beslut om allmänna bestämmelser (ABVA) .....	125

9.4	Beslut om verksamhetsområde .....	128
<b>10</b>	<b>Allmänförklarade vatten- och avloppsanläggningar .....</b>	<b>129</b>
10.1	Inledning.....	129
10.2	Gällande rätt.....	131
10.3	Förenligheten med RF.....	132
10.4	Enkätundersökningen om allmänförklarade va- anläggningar .....	134
10.4.1	Förekomsten av allmänförklarade va- anläggningar .....	135
10.4.2	Avslag på ansökan om allmänförklaring m.m. ....	137
10.4.3	Upphävande av allmänförklaring.....	138
10.4.4	Föreläggande enligt 2 § va-lagen.....	138
10.4.5	Beslut om syssloman .....	139
10.5	Skäl för allmänförklaring.....	139
10.6	Behovet av allmänförklarade va-anläggningar i lagen om allmänna vattentjänster.....	140
10.7	Befintliga allmänförklarade va-anläggningar .....	143

## II VA-LAGSÖVERSYNEN

(Avsnitt 11–23)

<b>11</b>	<b>Försörjningen med allmänna vattentjänster .....</b>	<b>149</b>
11.1	Den allmänna va-anläggningens ändamål .....	149
11.2	Överväganden .....	153
11.2.1	Ändamålet för den allmänna va-anläggningen .....	153
11.2.2	Räddningstjänstens behov av släckvatten .....	157
11.3	Ansvar för tillkomsten av allmän va-anläggning.....	158
11.4	Överväganden .....	160
11.5	Länsstyrelsens tillsyn.....	163

<b>12</b>	<b>Va-samverkan</b> .....	<b>167</b>
12.1	Inledning.....	167
12.2	Va-samverkan enligt gällande rätt .....	169
12.2.1	Olika former för sådan samverkan.....	169
12.2.2	Anläggningslagen .....	170
12.2.3	Andra samfällighetsformer.....	174
12.3	PBL-utredningens förslag.....	174
12.4	Behovet av va-samverkan.....	177
12.5	Regleringen av va-samverkan.....	180
12.5.1	Undantag från den kommunala utbyggnadsskyldigheten genom beslut om va- samverkan .....	180
12.5.2	Kommunens inledande ställningstaganden .....	181
12.5.3	Beslut om va-samverkan .....	184
12.5.4	Innehållet i beslutet om va-samverkan .....	192
12.5.5	Överprövning av beslut om va-samverkan .....	192
12.5.6	Inrättande av en gemensamhetsanläggning .....	193
12.5.7	Anslutning av tillkommande fastigheter .....	194
12.6	Kostnadsfrågor .....	195
12.6.1	Kostnader för att få va-samverkan till stånd .....	195
12.6.2	Förrättningskostnader .....	197
12.6.3	Ersättning för onyttiga anordningar.....	197
12.7	Kommunens ansvar om va-samverkan inte fungerar .....	198
<b>13</b>	<b>Verksamhetsområde</b> .....	<b>201</b>
13.1	Gällande rätt .....	201
13.2	Överväganden.....	203
13.2.1	Allmänt .....	203
13.2.2	Besluten om verksamhetsområde .....	205
13.2.3	Inskränkning av verksamhetsområde .....	208
13.2.4	Överprövning av Va-nämnden.....	213
<b>14</b>	<b>Brukningrätt och avgiftsskyldighet</b> .....	<b>215</b>
14.1	Gällande rätt .....	216

14.1.1	Fastighetsägare.....	216
14.1.2	Fastighetsägarens bruksrätt.....	217
14.1.3	Fastighetsägarens avgiftsskyldighet .....	218
14.2	Överväganden .....	221
14.2.1	Anstånd med att bygga ut den allmänna anläggningen .....	222
14.2.2	Förbud mot inkoppling av bristfällig installation.....	222
14.2.3	Skyldighet till faktisk anslutning .....	224
14.2.4	Utrymmet för småskaliga va-lösningar .....	226
14.2.5	Avgiftsskyldighet för dagvatten- fastighet.....	227
14.2.6	Avgiftsskyldighet för dagvatten- gata .....	230
14.2.7	Betalningsansvar för avgifter när fastighet byter ägare.....	234
<b>15</b>	<b>Anläggningen.....</b>	<b>237</b>
15.1	Gällande rätt.....	238
15.1.1	Utförande och drift av en allmän va-anläggning samt anordningar för denna .....	238
15.1.2	Planenlighet.....	241
15.1.3	Huvudmannens underhållsskyldighet .....	242
15.1.4	Miljökonsekvensbeskrivningar .....	242
15.1.5	Förbindelsepunkt .....	243
15.1.6	Vad som ingår i den allmänna va-anläggningen .....	244
15.1.7	Inlösen m.m. ....	245
15.1.8	Va-installation.....	247
15.2	Reformbehovet .....	250
15.3	Utförande och drift av en allmän va-anläggning.....	250
15.3.1	Allmänna krav för utförande och drift.....	250
15.3.2	Driftentreprenader .....	251
15.3.3	Resurshushållning m.m. ....	252
15.3.4	Återvinning av näringsämnen .....	253
15.3.5	Avloppsplaner m.m. ....	255
15.3.6	Räddningstjänstens behov m.m. ....	258
15.3.7	Risk- och sårbarhetsaspekter .....	261
15.3.8	Närmare om anläggningens utformning .....	262
15.3.9	Huvudmannens underhållsskyldighet .....	263
15.4	Planenlighet.....	264

15.5	Förbindelsepunkten .....	264
15.6	Ansvarsfrågor .....	270
15.6.1	Vad som ingår i den allmänna va-anläggningen.....	270
15.6.2	Särskilt om LTA-system.....	271
15.6.3	Särskilt om lokalt omhändertagande av dagvatten....	277
15.6.4	Undantag från vad som skall anses ingå i anläggningen.....	278
15.7	Inlösen m.m. ....	278
15.7.1	Inlösen av enskilda va-anordningar.....	278
15.7.2	Ersättning för onyttiga anordningar.....	280
15.8	Va-installationer .....	282
15.9	Miljökonsekvensbeskrivningar .....	284
15.9.1	Tidigare förslag och annan reglering av miljökonsekvensbeskrivningar .....	284
15.9.2	Behovet av bestämmelser om MKB i lagen om allmänna vattentjänster .....	286
<b>16</b>	<b>Rättsförhållandet mellan huvudman och brukare.....</b>	<b>291</b>
16.1	Gällande rätt .....	291
16.2	Överväganden.....	292
<b>17</b>	<b>Brukande av allmän va-anläggning .....</b>	<b>295</b>
17.1	Gällande rätt .....	295
17.2	Överväganden.....	298
17.2.1	På vilket sätt bör brukandet regleras?.....	298
17.2.2	Kommunens närmare föreskriftsrätt .....	300
17.2.3	Huvudmannens behov av att informera brukarna ....	305
17.2.4	Vattenmätare .....	306
<b>18</b>	<b>Självkostnadsprincipen.....</b>	<b>309</b>
18.1	Gällande rätt .....	309
18.2	Överväganden.....	316
18.2.1	Investeringsfond .....	317
18.2.2	Va-företagens soliditet.....	321



18.2.3 Internränta på överskott .....	322
18.2.4 Avkastning på insatt kapital.....	322
18.2.5 Kringgåenden av självkostnadsprincipen .....	324
18.2.6 Ersättning för markupplåtelser m.m. ....	325
18.2.7 Kostnader för miljövärdande verksamhet .....	327
18.2.8 Försäljning av allmän va-anläggning.....	329
<b>19 Avgifter och taxor .....</b>	<b>331</b>
19.1 Gällande rätt .....	331
19.1.1 Avgiftsuttagets fördelning .....	331
19.1.2 Taxor .....	336
19.1.3 Ramdirektivet för vatten .....	338
19.2 Överväganden .....	339
19.2.1 Allmänna utgångspunkter.....	339
19.2.2 Allmänna fördelningsprinciper .....	341
19.2.3 Särtaxa och säsongstaxa.....	344
19.2.4 Taxa som grund för avgiftsuttag.....	347
<b>20 Redovisning.....</b>	<b>351</b>
20.1 Gällande rätt.....	351
20.2 Överväganden .....	353
<b>21 Skadestånd och andra påföljder .....</b>	<b>355</b>
21.1 Gällande rätt.....	356
21.1.1 Fullgörelse och skadestånd m.m.....	356
21.1.2 Avstängning av vattentillförsel .....	362
21.1.3 Återbetalningsskyldighet för kommun.....	363
21.2 Behovet av en särskild reglering.....	364
21.3 Ansvarets utformning.....	366
21.3.1 Skadevållarens ansvar.....	366
21.3.2 Bestämmande av skadeståndet samt jämkning m.m. ....	368
21.3.3 Särskilt om jämkning med hänsyn till försäkring.....	369
21.3.4 Fullgörelse m.m. ....	374
21.3.5 Ansvarsregelns tillämpningsområde.....	374
21.3.6 Preskription .....	377

21.4	Avstängningsåtgärder.....	378
21.4.1	Avstängning av vattentillförsel.....	378
21.4.2	Avstängning av avloppsanslutning.....	380
21.5	Återbetalningsskyldighet för kommun.....	381
<b>22</b>	<b>Prövning och överprövning av va-frågor .....</b>	<b>383</b>
22.1	Gällande rätt .....	383
22.2	PBL-utredningens förslag.....	385
22.3	Överväganden.....	386
<b>23</b>	<b>Lagen om Statens va-nämnd.....</b>	<b>391</b>
23.1	Gällande rätt .....	391
23.2	Överväganden.....	395
23.2.1	Tvister om värmeförsörjning.....	396
23.2.2	Ordförande i nämnden .....	396
23.2.3	Utrymmet för ordförandebeslut.....	396
23.2.4	Kravet på förhandling .....	397
23.2.5	Rättegångskostnader.....	398
23.2.6	Instruktionen för Statens va-nämnd.....	399

### III UTVÄRDERINGEN AV LAGSTIFTNINGEN OM ALLMÄNNA VÄRMESYSTEM

(Avsnitt 24)

<b>24</b>	<b>Allmänna fjärrvärme- och naturgassystem .....</b>	<b>403</b>
24.1	Uppdraget.....	403
24.2	Bakgrunden till lagstiftning om allmänna värmesystem .....	404
24.3	Gällande rätt .....	406
24.3.1	Lagen om allmänna värmesystem.....	406
24.3.2	Ellagen .....	408
24.3.3	Rörledningslagen.....	408
24.3.4	Naturgaslagen.....	409
24.3.5	Förhållandet mellan lagen om allmänna värmesystem och övrig lagstiftning .....	410

24.4	Andra utredningar på området.....	412
24.4.1	Fjärrvärme .....	412
24.4.2	Naturgas .....	414
24.5	Fjärrvärme- och naturgasmarknaderna i dag.....	417
24.5.1	Fjärrvärme .....	417
24.5.2	Naturgas .....	421
24.6	Överväganden .....	423
<b>25</b>	<b>Övergångsbestämmelser.....</b>	<b>435</b>
<b>26</b>	<b>Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag.....</b>	<b>437</b>
<b>27</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>441</b>
27.1	Förslaget till lag om allmänna vattentjänster .....	441
27.2	Förslaget till ändringar i anläggningslagen (1973:1149) .....	474
27.3	Förslaget till ändringar i lagen (1976:839) om Statens va-nämnd .....	475
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 .....	477
	<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>479</b>
	<b>Bilagor.....</b>	<b>481</b>
Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	481
Bilaga 2	Statens VA-nämnds rapport 2002-06-24 angående ramdirektivet för vatten .....	491
Bilaga 3	Något om va-taxor och kommunens beslut om grunderna för avgiftsuttaget.....	505

# Sammanfattning

Utredningen har haft tre huvuduppgifter. Den första har gällt privatiseringsfrågan. Den handlar om företags- och ägarstrukturen på va-området, hur den allmänna va-verksamheten skall organiseras och vem som skall äga och driva de allmänna va-anläggningarna.

Den andra huvuduppgiften har varit att göra en allmän översyn av va-lagstiftningen, dvs. huvudsakligen lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar och lagen (1976:839) om Statens va-nämnd.

Och den tredje att göra en utvärdering av lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem.

Vi föreslår i det här betänkandet en ny *lag om allmänna vattentjänster*. Den bygger i väsentliga delar på den gällande va-lagen, som den skall ersätta, och utgör framför allt en vidareutveckling av denna. Dessutom föreslår vi en del ändringar i lagen om Statens va-nämnd och i anläggningslagen (1973:1149). Slutligen föreslår vi att lagen om allmänna värmesystem skall upphävas.

## Privatiseringsfrågan

Genom den äldre va-lagen från 1955 fick kommunen ett direkt ansvar för att tätbebyggelsens behov av gemensamma anläggningar för vattenförsörjning och avlopp blev tillgodosett. Kommunerna fullgjorde den skyldigheten huvudsakligen genom att bygga ut kommunala va-anläggningar som de sedan också drev i egen regi. Sedan början av 1990-talet har en del kommuner bolagiserat denna verksamhet. Det har senare förekommit att ägarandelar i sådana bolag överlåtits till privata intressenter. I ett fall, Norrköping, har den kommunala va-anläggningen på detta sätt kommit att helt ägas och drivas av ett privat kommersiellt företag. Det har även

förekommit att hela driften av kommunala va-anläggningar har lagts ut på privata entreprenörer.

Vi har enligt direktiven haft att överväga en lagreglering som säkerställer eller åtminstone verkar för att allmänna va-anläggningar ägs av kommuner eller andra offentligrättsliga subjekt och att fortsatta utförsäljningar undviks.

Det har inte i vår analys av förhållandena kommit fram några bärande skäl för en privatisering av allmän va-verksamhet. Förutsättningarna för en effektiv drift i offentlig regi förefaller vara minst lika goda som i privat. Eftersom det är fråga om ett naturligt monopol med för samhället och medborgarna nödvändiga vattentjänster, talar det mesta, om inte allt, för att monopolet och infrastrukturen åtminstone bör ägas av det allmänna. Ett upprätthållande av självkostnadsprincipen medger heller inget egentligt utrymme för ett kommersiellt privat monopol på detta område.

Utgångspunkterna för vårt lagförslag ligger väsentligen i linje med de ursprungliga intentionerna bakom den gällande lagregleringen, så som vi uppfattat dessa, nämligen att de allmänna vattentjänsterna skall vara en form av samhällsservice som medborgarna skall kunna kräva att få tillgång till där det finns i lagen angivna förutsättningar för detta och som då skall tillhandahållas dem till sina nödvändiga kostnader. Vårt lagförslag innebär att en sådan ordning befästs och utvecklas och att kommunens ansvar i det här avseendet skärps och förtydligas.

Vi föreslår att det i första hand och ytterst är kommunen som skall ha ansvaret för denna samhällsservice. Kommunen skall se till att de allmänna va-anläggningar som behövs också kommer till stånd och att dessa sedan består och fungerar som allmänna anläggningar så länge behovet finns kvar. För detta krävs en kommunal rådighet över resurserna. Bara kommunala anläggningar skall därför kunna vara allmänna va-anläggningar. Med den offentligrättsliga reglering som vårt system förutsätter tillåter regeringsformens normgivningsbestämmelser heller inte att det finns några andra än kommunala huvudmän för den allmänna va-verksamheten. Eftersom kommunen alltid skall svara för att föreliggande behov av allmänna vattentjänster blir tillgodosedda, kommer det inte att finnas något utrymme för en privatisering och kommersialisering av verksamheten, i varje fall inte såvitt avser ägandet. Möjligheten att upplåta hela driften till privata företag

begränsas i vårt förslag framför allt genom krav på en strikt tillämpning av självkostnadsprincipen.

Det övergripande ansvaret för verksamheten, som utom annat skall säkerställa det demokratiska inflytandet, innefattar också att det är kommunen och inte huvudmannen som skall bestämma såväl verksamhetsområdet för den allmänna va-anläggningen som taxan för va-avgifterna, åtminstone de normativa inslagen, och även föreskrifterna om va-anläggningens brukande. Beträffande verksamhetsområdet och föreskrifterna om brukandet förutsätts att regeringen delegerar denna föreskriftsrätt till kommunen.

Kommunens skyldighet att ordna allmänna va-anläggningar underlättas av att kommunen inte själv behöver äga anläggningarna. Det räcker att kommunala intressen står bakom ett offentligt ägande. Detta skall öppna för ett ökat samarbete mellan kommunerna och olika former av regionala samverkanslösningar. Vi tror att en regionalisering av den allmänna va-verksamheten, som leder till större och färre va-företag, skall kunna bidra till en önskvärd rationalisering med från effektivitetssynpunkt mer ändamålsenliga kommunala brukningsenheter och verksamhetsområden.

Ett viktigt steg i samma riktning är vårt förslag om ett undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen som skall göra det möjligt för en kommun att äga och driva va-anläggningar också i grannkommuner, om samordningen medför ett bättre utnyttjande av resurserna.

Allmänförklarade va-anläggningar, som inte är kommunala, passar inte in i vår organisation av den allmänna va-verksamheten. Flertalet sådana anläggningar har uppenbarligen spelat ut sin roll. Det finns inte längre något praktiskt behov av dem. Utgående statsbidrag var ofta enda anledningen till att de kom till. Vi föreslår att möjligheten att allmänförklara enskilda va-anläggningar utmönstras ur lagstiftningen och att de redan allmänförklarade anläggningarna, som inte i vårt lagförslag behåller sin allmänna status, på olika sätt avvecklas inom en tioårsperiod.

## Va-lagsöversynen

I den allmänna lagöversynen har vi bland annat övervägt hur lagstiftningen bättre skall kunna tillgodose moderna krav på miljöhänsyn och resurshushållning. Det har lett fram till förslag om

ändringar i reglerna om kommunens skyldighet att bygga ut allmänna va-anläggningar, om hur en sådan anläggning skall utföras och drivas och om fastighetsägares skyldighet att genom avgifter bidra till utbyggnadskostnaderna.

Kommunens skyldighet att ordna allmän va-anläggning utvidgas i vårt lagförslag från att i dag bara gälla när en sådan anläggning behövs av hälsoskyddsskäl till att också gälla när den behövs av hänsyn till skyddet för miljön. Det kommer att öka kretsen av dem som är berättigade till allmänna vattentjänster. Och det kommer att få betydelse för utbyggnaden av allmänna dagvattenanläggningar och innebära ökade krav på dagvattenhanteringen, exempelvis på reningsåtgärder i vissa fall.

Den ökade utbyggnadsskyldigheten kompenseras till en del genom ökade möjligheter för kommunen att kunna ta hjälp av andra kommunala huvudmän för att klara uppgiften. Dessutom får kommunen möjligheten att i undantagsfall förordna att fastighetsägarna själva skall ta hand om sin va-försörjning genom en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149). Kommunen får besluta om en sådan va-samverkan mellan fastighetsägarna om det framstår som en lämpligare lösning än att bygga ut en allmän va-anläggning. Det kan gälla i ”mindre” större sammanhang med goda lokala förutsättningar för småskaliga va-lösningar. Ett beslut om va-samverkan skall dock bara kunna meddelas om opinionsvillkoret 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.

Gemensamhetsanläggningen inrättas sedan enligt anläggningslagen utan tillämpning av väsentlighets-, båtads- eller opinionsvillkoren. Dessa villkor ersätts av kommunens prövning och avvägning mellan det allmännas och de enskildas intressen i beslutet om va-samverkan. Om samverkan medför att befintlig enskild va-anordning blir onyttig, kan fastighetsägaren få ersättning för denna.

Inte bara inom ramen för va-samverkan utan också som enskilt alternativ till den allmänna anläggningen inom dennas verksamhetsområde, vidgas genom vårt lagförslag utrymmet för bra småskaliga va-lösningar som uppfyller långsiktiga krav på hälso- och miljöskydd. Genom en uppvärdering av hushållningsaspekten kommer sådana enskilda alternativ att kunna hävda sig bättre i

konkurrensen med det allmänna. Det bör göra det något lättare för en fastighetsägare som har en egen bra va-lösning, som han vill behålla, att slippa avgiftsskyldighet gentemot huvudmannen för den allmänna anläggningen.

Vi trycker i lagen på att 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. Och vidare så att också andra allmänna intressen som behöver den, exempelvis räddningstjänsten, kan tillgodoses.

Vårt förslag utgår från att regeringen kommer att delegera rätten att bestämma verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning till kommunen. Kommunens beslut skall inte kunna överklagas i annan ordning än enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning. Men såväl huvudmannen som berörda fastighetsägare skall kunna väcka talan direkt hos Va-nämnden om kommunens utbyggnadsskyldighet.

Verksamhetsområdet skall i vissa fall också kunna inskränkas. Fastighetsägare som drabbas av detta får rätt till ersättning.

Enligt vårt förslag skall även avvattningssystem som inte är ledningsbundna kunna ingå i en allmän dagvattenanläggning. Huvudmannen skall kunna ta ut både anläggnings- och bruksavgifter för att dagvatten genom ett sådant avvattningssystem leds bort från fastigheter utan att det upprättas någon förbindelsepunkt för ändamålet.

Beträffande avvattningen av gator och andra allmänna platser föreslår vi att denna vattentjänst inte längre skall vara bunden till en detaljplan utan i stället gälla inom särskilt för detta ändamål fastställda verksamhetsområden. Vattentjänsten skall omfatta avledningen av vattnet men också reningsåtgärder som är påkallade av hänsyn till skyddet för miljön. Den som svarar för att de allmänna platserna ställs i ordning och underhålls skall stå för hälften av reningskostnaderna.

Flera förändringar föreslås i det va-rättsliga förhållandet mellan huvudmannen för en allmän va-anläggning och anläggningens brukare. Huvudmannen skall exempelvis till va-försörjningens skydd kunna vägra tillkoppling av fastigheter med va-installationer som har väsentliga brister. Och huvudmannen skall i fortsättningen ha ansvaret för pumpanordning och annan särskild va-anordning på en fastighet som på grund av den allmänna anläggningens speciella konstruktion eller utförande behövs för att fastigheten skall kunna



betjänas av anläggningen. Det mellan parterna inbördes gällande skadeståndsansvaret preciseras. Även skador till följd av ytledes eller på annat sätt inträngande vatten på en ansluten fastighet från en allmän va-anläggning skall anses uppkomma i va-förhållandet.

Det är grundläggande för hela systemet att produktion och distribution av allmänna vattentjänster skall som annan samhälls-service ske enligt självkostnadsprincipen. Denna princip skall fortsatt gälla med den skärpning som det innebär att avgiftsuttaget inte får överstiga de nödvändiga kostnaderna. Vi diskuterar i betänkandet vilka kostnader som skall anses vara nödvändiga. Den frågan låter sig inte lämpligen besvaras i lagtexten utan får som hittills klarläggas huvudsakligen i rättstillämpningen. Vår diskussion bör därvid kunna tjäna som vägledning.

Med visst avsteg från självkostnadsprincipens krav på en rättvis kostnadsfördelning mellan olika brukargenerationer, föreslår vi dock att huvudmannen skall få väsentligt ökade möjligheter att avsätta medel till en investeringsfond för specificerade framtida nyinvesteringar enligt en fastställd investeringsplan.

Bland annat för att möjliggöra en rättslig kontroll av att självkostnadsprincipen efterlevs, föreslår vi särskilda regler för redovisning av allmän va-verksamhet. För sådan verksamhet skall i fortsättningen redovisas en särskild resultat- och balansräkning. Av tilläggsupplysningar skall framgå hur huvudmannen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet som huvudmannen drivit.

Taxeföreskrifterna med grunderna för avgiftsuttaget skall för den allmänna va-verksamheten i en kommun alltid beslutas av kommunen, oavsett vem eller vilka som är huvudmän för va-anläggningarna. Kommunen kan dock överlämna åt huvudmannen att beräkna avgifternas storlek i taxan.

Enligt vår bedömning är den gällande va-lagens avgiftsregler väl förenliga med de krav på en sådan reglering som uppställs i artikel 9 i ramdirektivet för vatten (2000/60/EG). Vi föreslår att i stort sett samma fördelningsprinciper skall gälla i lagen om allmänna vattentjänster. Förutsättningarna för särtaxa skall dock vara lika för anläggningsavgifter och brukningsavgifter. Särtaxa skall för båda avgiftsslagen införas vid beaktansvärda kostnadsskillnader. Vidare skall brukningsavgifter kunna bestämmas i säsongstaxa utan någon uttrycklig begränsning i lagen till en högsta taxenivå.

Vi föreslår en enklare och tydligare ordning för den rättsliga prövningen av va-frågor. Två fall av överklaganden föreslås ske hos

Statens va-nämnd. Det ena gäller länsstyrelsens förelägganden om utbyggnad av allmän va-anläggning. Ett sådant föreläggande skall kunna överklagas av kommunen, men ingen annan. Det andra beslutet som skall kunna överklagas hos Va-nämnden är kommunens beslut om va-samverkan. I övrigt skall kommunens beslut om taxa, bestämmelser om anläggningens brukande och verksamhetsområde bara kunna överklagas enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning.

I princip skall alla kommunens, huvudmannens och brukarnas rättigheter och skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster kunna underställas Va-nämndens prövning i enskilda fall genom att behörig part väcker talan direkt vid nämnden.

### **Utvärderingen av lagen om allmänna värmesystem**

Vi har kommit fram till att lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem bör upphävas eftersom den i väsentliga delar är oförenlig med regeringsformen och därför inte kan tillämpas med den företagsstruktur som råder på värmeområdet. Ett upphävande aktualiserar dock frågan om inte lagens skyddsintressen borde tillgodoses på något annat sätt.

Oss förefaller det från konsumentskyddssynpunkt behövt med en närmare reglering av prissättningen vid kollektiva värmesystem. Detsamma gäller inrättandet av ett särskilt organ för pristillsyn och prövning av tvister som rör värmepriser eller rättsförhållandet i övrigt mellan leverantör och brukare. Dessa frågor är redan föremål för utredning beträffande såväl fjärrvärme som naturgas. Som vi ser det finns det i fråga om tvistelösningens organet anledning att överväga en samlad lösning 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.

# Författningsförslag

## 1. Förslag till lag om allmänna vattentjänster

Härigenom föreskrivs följande.

### *Inledande bestämmelser*

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

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 bortledning 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.

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.

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

#### *Va-samverkan*

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.

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.

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

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

#### *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.

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

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.

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.

#### *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.

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.

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.

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.

### *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.

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.

19 § En allmän va-anläggning skall vara försedd med de anordningar som krävs för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäligen anspråk på säkerhet. Om för viss bebyggelse anordningar behövs endast för vattenförsörjning eller för avlopp, skall anläggningen avpassas för detta.

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.

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.

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

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.

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.

#### *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.

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.

#### *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.

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.

*Va-installation*

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

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.

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

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

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 §.

*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.

*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 bruksningsavgift.

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.

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.

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.

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 bruksavgifter för den delen av året bestämmas med tillämpning av en högre taxenivå än den som tillämpas för huvuddelen av året.

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 §.

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

#### *Redovisning*

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

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.

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

#### *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.

#### *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.

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.

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

#### *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.

#### *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).

#### *Överklagande*

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

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

53 § Va-nämndens förelägganden kan förenas med vite.

Frågor om utdömande 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.

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

---

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.



## 2. Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom föreskrivs i fråga om anläggningslagen (1973:1149)  
*dels* att 1 § skall ha följande lydelse,  
*dels* att det skall införas två nya paragrafer 7 a § och 13 d § med följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Enligt denna lag kan inrättas anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem (gemensamhetsanläggning).

Fråga om gemensamhetsanläggning prövas vid förrättning.

Kan enligt bestämmelser i annan författning än fastighetsbildningslagen (1970:988) fråga om inrättande av anläggning gemensamt för flera fastigheter prövas av domstol eller annan myndighet, gäller ej denna lag. Ej heller gäller lagen allmän vatten- och avloppsanläggning eller allmän fjärrvärmeanläggning.

Enligt denna lag kan inrättas anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem (gemensamhetsanläggning).

Fråga om gemensamhetsanläggning prövas vid förrättning.

Kan enligt bestämmelser i annan författning än fastighetsbildningslagen (1970:988) fråga om inrättande av anläggning gemensamt för flera fastigheter prövas av domstol eller annan myndighet, gäller ej denna lag. Ej heller gäller lagen allmän vatten- och avloppsanläggning.

#### 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 vassamverkan enligt 5 § lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster.*

*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 fastighets-ägare rätt till ersättning för anordning för vattenförsörjning eller avlopp, som blir onyttig till följd av att en gemensambets-anläggning kommer till stånd, om det är skäligt med hänsyn till anordningens art, ålder och skick, den fördel ägaren får av att anslutas till gemensambets-anläggningen och övriga omständigheter.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

### 3. Förslag till lag om ändring av lagen (1976:839) om Statens va-nämnd

Härigenom föreskrivs att 1, 2, 3, 10 och 14 § om lagen (1976:839) om Statens va-nämnd skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Statens va-nämnd prövar mål enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt mål enligt lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem.

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

#### 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, fjärrvärme eller naturgas. Två ledamöter skall vara väl förtrogna med förvaltning och skötsel av allmän va-anläggning eller med frågor avseende leverans av fjärrvärme eller naturgas. En ledamot skall vara väl förtrogen med bostadsfastigheters va-förhållanden eller värmeförsörjning. En ledamot skall vara väl förtrogen med va-förhållanden eller värmeförsörjning för annan bebyggelse än bostäder.

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

I den utsträckning det behövs skall för ledamot finnas

ersättare. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare. ersättare. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare.

## 3 §

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

## 10 §

Nämnden skall hålla förhandling, om det *ej är uppenbart att förhandling ej* behövs för frågans avgörande. Förhandling skall hållas på plats som är välbelägen för parterna. 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 skall målet avskrivas. Motparten kan vid vite föreläggas att inställa sig. Underlåter sökanden att på kallelse infinna sig till förhandling *eller förberedande sammanträde*, skall målet avskrivas. Motparten kan vid vite föreläggas att inställa sig.

## 14 §

I mål angående inlösen eller ersättning enligt 15 eller 16 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt 16 eller 17 § lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem skall huvudmannen svara för kostnaderna på ömse sidor vid nämnden. Dock skall 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken äga motsvarande tillämpning. 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 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.

av motparten för kostnad vid nämnden, om det finns särskilda skäl för det.

*Om huvudmannen tappar mål som avses i 51 § andra stycket lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster skall han ersätta motparten för kostnad vid nämnden som varit skäligen påkallad för tillvaratagande av dennes rätt.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

#### 4. Förslag till lag om ändring i prisregleringslagen (1989:978)

Härigenom föreskrivs att 8 § prisregleringslagen (1989:978) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### 8 §

Om det av någon annan orsak än krig eller krigsfara finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster, får regeringen föreskriva att en eller flera av

1. bestämmelserna i 13, 14, 19, 22–26, 28 och 29 §§ skall tillämpas på varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet,

2. bestämmelserna i 13, 14 och 19 §§ skall tillämpas på avgifter som tas ut i annan verksamhet hos staten än näringsverksamhet,

3. bestämmelserna i 13, 14 och 19 §§ skall tillämpas på avgifter som tas ut i annan verksamhet hos kommunerna än näringsverksamhet enligt föreskrifter i

– lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar,

– 27 kap. 4–7 §§ miljöbalken,

– lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem,

– lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,

– plan- och bygglagen (1987:10)

Om det av någon annan orsak än krig eller krigsfara finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster, får regeringen föreskriva att en eller flera av

1. bestämmelserna i 13, 14, 19, 22–26, 28 och 29 §§ skall tillämpas på varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet,

2. bestämmelserna i 13, 14 och 19 §§ skall tillämpas på avgifter som tas ut i annan verksamhet hos staten än näringsverksamhet,

3. bestämmelserna i 13, 14 och 19 §§ skall tillämpas på avgifter som tas ut i annan verksamhet hos kommunerna än näringsverksamhet enligt föreskrifter i

– lagen (0000:0000) om allmänna vattentjänster,

– 27 kap. 4–7 §§ miljöbalken,

– lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,

– plan- och bygglagen (1987:10)

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

## 5. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:852) om betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och fordringar som skall prövas av statens va-nämnd

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1991:852) om betalningsföreläggande för fordringar i arbetstvister och fordringar som skall prövas av statens va-nämnd skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Ansökan enligt 1 § får göras hos kronofogdemyndigheten också i fråga om fordran på avgift till huvudman för allmän vatten- och avloppsanläggning eller för allmänt värmesystem i sådana fall där tvist om anspråket skall prövas av statens va-nämnd. Vad som sägs om arbetsdomstolen i 2 § andra stycket skall i sådana fall i stället gälla statens va-nämnd.

3 §  
Ansökan enligt 1 § får göras hos kronofogdemyndigheten också i fråga om fordran på avgift till huvudman för allmän vatten- och avloppsanläggning i sådana fall där tvist om anspråket skall prövas av Statens va-nämnd. Vad som sägs om arbetsdomstolen i 2 § andra stycket skall i sådana fall i stället gälla Statens va-nämnd.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.



# 1 Inledning

## 1.1 Om va-verksamheten i Sverige

Tjänster för vattenförsörjning och avlopp behöver alla människor ha tillgång till. De är också i varierande utsträckning nödvändiga för att näringslivet skall fungera. Frågan om vattenförsörjning och avloppshantering har därför sedan länge varit underkastad närmare reglering, såväl i Sverige som i stora delar av övriga världen. Regleringen har i första hand gått ut på att säkra tillgången till rent dricksvatten och att motverka smittspridning och andra allvarliga olägenheter av avloppshantering.

När behovet av dessa tjänster, som vi i detta betänkande sammanfattningsvis benämner vattentjänster, med hänsyn till befolknings- eller bebyggelsestätheten kräver samordning är det i regel gemensamma vatten- och avloppsanläggningar som tillgodoser behovet. I Sverige, liksom i stora delar av världen, har tillgången till vattentjänsterna uppfattats som en sådan nyttighet som det allmänna måste ha ansvaret för. Detta ansvar har inte alltid krävt att kommuner eller andra offentliga organ rent faktiskt står för anläggningarna, men det allmänna har i regel förutsatts ha ett inflytande över vattentjänsternas utförande. Även i de länder där det privata inflytandet över vattentjänsterna är stort har det ansetts nödvändigt med omfattande offentlig kontroll över dessa.

I Sverige har en uttrycklig reglering av skyldigheterna att sörja för vattentjänster när sådana behöver ordnas i ett större sammanhang funnits sedan 1950-talet. Det övergripande ansvaret har lagts på kommunerna.

Behovet av vattentjänster tillgodoses i Sverige i mycket stor utsträckning genom allmänna va-anläggningar. År 2001 bodde nästan 90 procent av befolkningen på fastigheter som var anslutna till det allmänna va-nätet. Inom tätorterna är anslutningen nära nog hundra procentig. Anslutningsgraden på landsbygden är betydligt

lägre. Där är man ofta hänvisad till egna anordningar för såväl vattenförsörjning som avlopp.

Nuvarande va-lag lägger ansvaret på kommunen att se till att allmänna va-anläggningar kommer till stånd men kräver inte att kommunen äger eller driver dessa anläggningar. Traditionellt har det dock varit kommunerna som tagit på sig huvudmannskapet och själva drivit den allmänna va-anläggningen när det funnits förutsättningar för detta. Ännu i dag är förvaltningsformen den absolut vanligaste organisationsformen för kommunal va-verksamhet. I ett antal kommuner har va-verksamheten emellertid brutits ut och organiserats i ett kommunalt bolag, vanligen ett helägt kommunalt aktiebolag och ibland tillsammans med annan kommunalteknisk verksamhet. I några fall finns det inslag av privat ägande i sådana bolag. I ett fall har hela den tidigare kommunala va-verksamheten överlåtits till en privat intressent som därigenom blivit huvudman för den allmänna va-anläggningen.

När det gäller driften av allmänna va-anläggningar är det däremot betydligt vanligare med privata inslag. En stor del av va-huvudmännen anlitar externa utförare för begränsade uppdrag. Det förekommer också att kommunen behållit huvudmannskapet och ägandet av anläggningen men låtit driften av anläggningen skötas av en privat driftentreprenör.

Förutom de kommunala anläggningarna finns det ett antal mindre allmänna va-anläggningar i landet. Det rör sig om sådana anläggningar som förklarats för allmänna enligt va-lagstiftningen och som i regel betjänar ett begränsat område, ofta beläget avskilt från den kommunala va-anläggningens verksamhetsområde. De allra flesta sådana allmänförklarade anläggningar är mycket små.

I den allmänna kommunala va-verksamheten – enligt avrundade siffror från år 2001 – ingår 2 000 vattenverk och ungefär lika många avloppsreningsverk samt 6 700 mil vattenledningar och 9 200 mil avloppsledningar av vilka 3 200 mil avser dagvattenledningar. Va-verksamheten sysselsätter omkring 6 000 personer. Varje år produceras närmare en miljard kubikmeter renvatten, mängden hanterat avloppsvatten är betydligt större. Den årliga omsättningen överstiger 10 miljarder kr och de allmänna va-anläggningarnas återanskaffningsvärde har uppskattats till 500 miljarder kr.

En omfattande verksamhet med inriktning på utveckling och förnyelse av va-verksamheten pågår särskilt inom va-huvudmännens branschorganisation. Med hänsyn till att va-verksamheten förutsätter stora och långsiktiga investeringar är

dock möjligheterna att förändra verksamhetens inriktning begränsade. Va-lagstiftningen har sedan ikraftträdandet av 1955 års va-lag varit i huvudsak oförändrad, vilket nära nog krävts för att upprätthålla den nödvändiga stabiliteten inom va-verksamheten. Dessa omständigheter medför också att förutsättningarna för en fullständigt ändrad inriktning på va-lagstiftningen är små.

När vi i detta betänkande talar om va-lagen är det 1970 års va-lag som avses. För att undvika missförstånd kommer vi dock att skriva ut 1970 års va-lag i vissa fall, när både den lagen och 1955 års va-lag behandlas.

## 1.2 Va-lagsutredningen

Vi har enligt regeringsbeslut den 14 mars 2002 haft i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagstiftningen) och föreslå nödvändiga författningsändringar. Därutöver har vårt uppdrag omfattat en utvärdering av lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem. Utredningsdirektiven finns som *bilaga 1* till detta betänkande.

Utredningsuppdraget har omfattat tre huvuduppgifter, vilka vi i betänkandet behandlat som *privatiseringsfrågan*, *va-lagsöversynen* och *utvärderingen av lagstiftningen om allmänna värmesystem*.

### *Privatiseringsfrågan*

Privatiseringsfrågan avser vilken organisation av va-verksamheten som lagstiftningen skall möjliggöra och hur rättsförhållandet mellan – med va-lagens terminologi – huvudman och fastighetsägare skall regleras. Enligt utredningsdirektiven skall utgångspunkten för utredningen vara att det i första hand är en uppgift för det allmänna att tillhandahålla vattenförsörjning och avlopp när det finns behov av samlade va-lösningar. Vi har därför haft att överväga en reglering som säkerställer eller åtminstone verkar för att allmänna va-anläggningar ägs av kommuner eller andra offentligt rättsliga subjekt och att fortsatta utförsäljningar undviks.

*Va-lagsöversynen*

I denna allmänna översyn av va-lagstiftningen har vi haft möjlighet att behandla va-lagstiftningen i dess helhet, i fråga såväl om struktur som innehåll, och lämna förslag i alla frågor som rör denna lagstiftning. En särskild inriktning på denna allmänna översyn har dock varit att lagstiftningen inte bara skall tillgodose hälsoskyddsintresset utan också bidra till en hållbar utveckling och en god resurshushållning. Vidare har pekats på att lagstiftningen skall anpassas till den tekniska utvecklingen på va-området och även ta hänsyn till vad som krävs för genomförandet av det s.k. ramdirektivet för vatten (2000/60/EG).

I den allmänna va-lagsöversynen skall därutöver särskilt prövas

- om kommunens skyldighet att ordna allmän va-anläggning bör vidgas till att också gälla anläggningar som behövs för att skydda miljön,
- om ändamålet för en allmän va-anläggning också bör omfatta vattenförsörjning för räddningstjänstens behov,
- om ansvaret för va-försörjning, som behöver ordnas i ett större sammanhang, undantagsvis skall kunna läggas på fastighetsägarna,
- om huvudmannen bör ha möjlighet att inskränka verksamhetsområdet,
- om beslutsordningen för allmänna bestämmelser, taxa och verksamhetsområde bör ändras i fall då huvudmannen inte är en kommun,
- om huvudmannabegreppet kan göras tydligare för fall då en kommunal anläggning drivs av annan än kommunen,
- om det bör införas särskilda regler för redovisning av va-verksamhet,
- om begreppet nödvändiga kostnader behöver klargöras och preciseras,
- om reglerna för användning av sär- och säsongstaxa bör ändras,
- om regleringen av avgiftsskyldighetens inträde och fördelning bör ändras när det gäller dagvattenavledning från fastigheter och allmänna platser,
- om huvudmannen har tillräckliga möjligheter att kontrollera och genom allmänna bestämmelser reglera förutsättningarna

för fastigheternas inkoppling till och brukande av den allmänna anläggningen,

- om huvudmannen skall ges större möjligheter att ingripa mot och eventuellt förbjuda inkoppling av bristfälliga va-installationer, och
- om de olika provningssystemen för va-rättsliga frågor behövs och om de kan förenklas.

#### *Utvärderingen av lagstiftningen om allmänna värmesystem*

Denna utvärdering avser behovet av lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem. Den lagen har utformats med va-lagen som förebild men har aldrig tillämpats. I utvärderingen skall ingå att föreslå nödvändiga författningsändringar eller, vid behov, fortsatta utredningsinsatser som granskningen ger anledning till.

### **1.3 Betänkandet**

I detta betänkande kommer inledningsvis i avsnitt 2 att presenteras viss lagstiftning som berör frågan om vattenförsörjning och avlopp men som inte är av direkt betydelse för regleringen av de allmänna vattentjänsterna. I avsnitt 3 finns en kortfattad redogörelse för va-lagstiftningens bakgrund och utveckling. Privatiseringsfrågan behandlas i avsnitten 4–10. Avsnitt 11–23 innehåller den allmänna va-lagsöversynen medan utvärderingen av lagstiftningen om allmänna värmesystem finns i avsnitt 24.

Vårt lagförslag anknyter i väsentliga delar till den i dag gällande va-lagen. Vi har dock funnit skäl att i lagstiftningen markera dess huvudsakliga intresse, dvs. frågan om ansvaret för vattentjänsterna och rättsförhållandet mellan huvudman och brukare, framför den mera tekniskt inriktade frågan om anläggningen. Därför föreslår vi att va-lagen ersätts med *Lagen om allmänna vattentjänster*.

## 2 Berörande lagstiftning

Va-lagstiftningen, i den mening som används i detta betänkande, omfattar 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. Va-lagstiftningen, och även lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem, kommer att behandlas utförligt i betänkandets allmänna del. Bakgrunden till va-lagstiftningen kommer även att kortfattat behandlas i avsnitt 3.

Förutom den egentliga va-lagstiftningen är det åtskillig annan lagstiftning som berör va-försörjningen.

*Anläggningslagen (1973:1149)* torde vara den lagstiftning som jämte va-lagstiftningen har störst betydelse för möjligheterna att inrätta vatten- eller avloppsanläggningar för fastigheters gemensamma behov. Genom anläggningslagen kan sådana anläggningar inrättas som gemensamhetsanläggningar som förvaltas och drivs av fastighetsägarna i samverkan. Särskild betydelse har sådana gemensamhetsanläggningar i mindre bebyggelseområden utanför tätorterna, särskilt vid fritidsbebyggelse. Vi har anledning att återkomma till regleringen i anläggningslagen i samband med frågan om va-samverkan såsom alternativ till en allmän va-anläggning (avsnitt 12).

Rätten till mark för ledningsdragning och annat erforderligt utrymme för anordningar som ingår i en allmän va-anläggning regleras inte i va-lagstiftningen. I regel torde överenskommelser med berörd markägare träffas. Bestämmelser om tvångsvis ianspråktagande av mark finns dock i flera olika lagar. *Ledningsrättslagen (1973:1144)* ger sålunda möjlighet till en begränsad nyttjanderätt, ledningsrätt, till utrymme inom fastigheter för ledningar bl.a. för allmän vatten- och avloppsanläggning. Med ledning förstås enligt ledningsrättslagen

även andra för ledningen erforderliga anordningar, såsom pumpstationer. Ledningsförrättning handläggs av lantmäteriet. Även *expropriationslagen (1972:719)* innehåller bestämmelser om ianspråktagande av mark. I 2 kap. 3 § *expropriationslagen* anges som *expropriationsändamål*, bland andra sådana, att tillgodose allmänt behov av vatten, värme eller likartad nytthet eller av att bortföra eller oskadliggöra avloppsvatten eller annan orenlighet. Genom *expropriation* får fastighet helt eller delvis tas i anspråk med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt.

Bestämmelser om vattenverksamhet och utförande av vattentäkter, dvs. bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning, finns i 11 kap. *miljöbalken*. Det kapitlet motsvarar delvis den upphävda vattenlagen (1983:291). Enligt 28 kap. 10 § *miljöbalken* kan särskild tvångsrätt medges bl.a. för vattenverksamhet som avser tillgodogörande av yt- eller grundvatten. I *lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet* finns bestämmelser om allmän va-anläggnings deltagande i markavvattningssamfällighet.

För samhälls- och bebyggelseplaneringen är *plan- och bygglagen (1987:10)*, härefter PBL, av särskilt intresse. I PBL finns åtskilliga bestämmelser med bäring på bebyggelsens utformning, bl.a. med hänsyn till avloppshanteringen. Vidare skall enligt PBL markreservat för allmänna ledningar tas upp i detaljplan. I detaljplanen skall även redovisas kvartersmark för bl.a. vatten och avlopp. Kommunen får enligt 6 kap. 17 § PBL lösa mark som enligt detaljplan skall användas för allmänna platser och annan mark som skall användas för annat än enskilt bebyggande, i det senare fallet endast om markens användning för avsett ändamål ändå inte kan anses säkerställd.

I va-lagstiftningen finns visserligen, som kommer att framgå i betänkandets allmänna del, åtskilliga bestämmelser som anknyter till de rent miljörettsliga bestämmelserna. De närmare bestämmelserna om miljömässig inverkan av allmänna va-anläggningar finns dock i annan lagstiftning. Det är framför allt i *miljöbalken*, som trädde i kraft den 1 januari 1999 och ersatte bl.a. miljöskyddslagen (1969:387) och hälsoskyddslagen (1982:1080), som dessa frågor regleras. Såväl vattenverken som verken för avloppsrening är särskilt utpekade som miljöfarlig verksamhet när de är av viss storlek, men *miljöbalken* syftar till en övergripande reglering av de miljömässiga effekterna av all verksamhet.

Va-lagstiftningen gäller i fråga om rättsförhållandet mellan huvudmannen och ägarna till anslutna fastigheter. I fråga om huvudmannens interna organisation sker regleringen däremot, med hänsyn till att huvudmannskapet för allmänna va-anläggningar väsentligen utövas av kommuner eller kommunala bolag, särskilt av *kommunallagen* (1991:900). Enskilda huvudmän är givetvis underkastade annan tillämplig associationsrättslig lagstiftning.

Inom EU har man inte reglerat ansvaret för vattentjänsterna i medlemsstaterna genom lagstiftning. Åtskilliga av EG:s rättsakter berör dock va-sektorn. Här kan nämnas till exempel det s.k. avloppsdirektivet (Rådets direktiv 91/271/EEG) som bl.a. kräver av medlemsstaterna att det finns ledningsnät för omhändertagande av avloppsvatten från tätbebyggelse av närmare angiven storlek. EG:s lagstiftning berör därutöver i flera fall de miljömässiga krav som skall uppfyllas vid drift av vatten- och avloppsanläggningar. Med den inriktning va-lagstiftningen har i dag och som vi valt att fullfölja – dvs. främst en reglering av rättsförhållandet mellan huvudman och fastighetsägare – har vi dock inte funnit anledning att närmare behandla innehållet i sådan lagstiftning. Att vårt lagförslag inte skall hindra genomförandet i Sverige av sådana rättsakter är dock självklart, likaså att vårt lagförslag skall vara förenligt med grundläggande europarättsliga principer såsom de kommit till uttryck i gällande fördrag. Pågående arbete inom EU som kan komma att beröra ansvaret för vattentjänsterna behandlas i avsnitt 4.5.

Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 22 december 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, det så kallade ramdirektivet för vatten har upprättats en ram för skyddet av såväl ytvatten som grundvatten. Det direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om täckning av kostnader för vattentjänster och kommer att behandlas närmare i avsnitt 19.1.3.



## 3 Va-lagstiftningen

### 3.1 1955 års va-lag

Före tillkomsten av 1955 års va-lag (SFS 1955:314) var frågor om ansvaret för vattenförsörjning och avloppshantering endast sparsamt reglerade i lagstiftningen, och behandlades i flera olika författningar. Hälsovårdsnämnden hade enligt såväl 1874 års som 1919 års hälsovårdsstadgor ett visst ansvar att se till att avloppsvattnet från bebyggelsen togs omhand. Detta var motiverat av hälsoskyddsaspekter. Detta ansvar gällde såväl inom städerna som på landsbygden, men skyldigheterna var mera begränsade på landsbygden. Hälsovårdsnämnden hade även uppgiften att verka för tillgång till dricksvatten och vatten för renhållning. 1918 års vattenlag innehöll bestämmelser bl.a. om avloppsföretag och reglerade i vissa avseenden hur avloppsledningar skulle vara utförda. I 1947 års byggnadslag fanns slutligen en del bestämmelser om utförande av avloppsledningar inom stadsplanelagt område. Underhållet för sådan allmän avloppsledning som förlagts i gatumark åvilade staden, och tomtägare kunde förpliktas att bidra till kostnaden för iordningställande av gata och till anläggande av avloppsledning i gata.

1955 års va-lag innebar att en samlad reglering skedde av rättsförhållandet mellan den som hade att svara för vattentjänsterna och de fastighetsägare som skulle bruka den allmänna va-anläggningen. Ansvaret lades på kommunen att se till att en allmän va-anläggning kom till stånd för område där va-försörjningen, med hänsyn till förebyggande av sanitär olägenhet, behövde ordnas i ett större sammanhang. En allmän va-anläggning utfördes och drevs i regel av kommunen som huvudman för anläggningen. Dock öppnade lagstiftningen möjligheten för att efter särskild prövning förklara en anläggning med enskild huvudman för allmän. Lagen innehöll även regler om rätt för fastighetsägare att ansluta sig till den allmänna va-anläggningen samt skyldighet för dessa att betala

avgifter, vare sig de rent faktiskt brukade anläggningen eller inte. Avgifterna skulle tas ut enligt taxa och fick högst motsvara anläggningens självkostnader. De skulle fördelas mellan fastigheterna som huvudregel efter den nytta dessa hade av anslutningen. Huvudmannen fick även besluta närmare bestämmelser för brukandet av anläggningen. Tvister i sådan fråga som avsågs i lagen skulle tas upp av allmän underrätt.

### 3.2 1970 års va-lag

Erfarenheterna från tillämpningen av 1955 års va-lag ledde relativt snart till ett behov av översyn av lagen i skilda hänseenden. I utredningsdirektiven till 1964 års va-utredning framhölls särskilt frågor rörande räckvidden av lagens bemyndigande för huvudman att meddela reglementariska föreskrifter m.m. och att det borde finnas ett inte oväsentligt utrymme för en avtalsmässig reglering av rättsförhållandet mellan huvudman och brukare vid sidan av den offentlighetsrättsliga regleringen. 1964 års va-utredning lämnade i betänkandet *Vatten och avlopp* (SOU 1967:65) ett förslag till en ny va-lag som i stora delar baserade sig på 1955 års lag. En viktig förändring jämfört med äldre rätt var dock att rättsförhållandet mellan huvudman och fastighetsägare föreslogs bli reglerat genom ett s.k. va-avtal, dvs. en väsentligen civilrättslig relation, vilken dock i grunden knappast skulle förändra rättsförhållandets faktiska karaktär.

Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar kom också att i huvudsak följa strukturen och innehållet i 1955 års lag. 1964 års va-utrednings förslag om va-avtal genomfördes inte. I stället betonade departementschefen i lagmotiven lagstiftningens offentlighetsrättsliga karaktär. Ett antal ändringar jämfört med äldre rätt genomfördes dock. Den mest markanta förändringen var dock att en för hela landet central prövningsmyndighet inrättades, Statens va-nämnd. Innehållet i 1970 års va-lag kommer att behandlas utförligt i den allmänna motiveringen.

1970 års va-lag trädde i kraft den 1 juli 1970.

### 3.3 Lagstiftning och utredningar efter år 1970

Någon genomgripande reformering av va-lagstiftningen har inte skett sedan va-lagen trädde i kraft. I samband med att lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar, som senare ersattes av lagen (1991:1354) om allmänna värmesystem, trädde i kraft den 1 januari 1977 bröts reglerna i va-lagen om Statens va-nämnd ut till en egen lag, lagen (1976:839) om Statens va-nämnd.

Ett antal ändringar i va-lagen har dock skett. Sålunda har införts bestämmelser om kommunal återbetalningsskyldighet av va-avgift vid vägrat bygglov och om miljökonsekvensbeskrivningar. Vidare har kraven vid utförande, drift och brukande av allmän va-anläggning skärpts. Dessutom har några mindre ändringar av principerna för avgiftsfördelning skett för särskilda fall.

Flera utredningar under 1990-talet har berört va-lagstiftningen. Endast i mindre mån har dessa dock lett till ändringar i denna lagstiftning.

*Avgiftsutredningen* hade i uppgift att utreda vissa frågor om avgifter i kommunal verksamhet. I ett delbetänkande (SOU 1990:107) med anledning av samordning med den kommande kommunallagen behandlade Avgiftsutredningen den kommunala självkostnadsprincipens gränser. Utredningen fann där att den kommunala självkostnadsprincipen inte fungerar som ett styrmedel för en effektiv resursanvändning och därför i princip inte borde finnas i kommunallagen. Däremot kunde abonnenthänsyn innebära ett annat synsätt i monopolsituationer. I slutbetänkandet (SOU 1991:110 med bilaga SOU 1991:111) behandlades frågor om effektiv avgiftssättning med hänsyn till resursstyrning och finansiering. Utredningen föreslog att avgifter som huvudregel skulle bestämmas utifrån "principen om effektiv prissättning". Denna princip innebar att en avgift i första hand skulle spegla den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden. Utredningen utgick från att grundprinciperna för avgiftssättning i naturliga monopol skulle vara förenliga med de kriterier för prissättning som i övrigt gäller inom ramen för en marknadsekonomi. Utredningen, som även diskuterade frågan om nödvändiga kostnader och skäliga priser, föreslog att principen om effektiv prissättning skulle fastslås i lag och vara tillämplig oavsett vem som var huvudman och även att en särskild avgiftsdomstol inrättades.

Civildepartementet tillsatte därefter en arbetsgrupp, *Avgiftsgruppen*, för att med utgångspunkt i Avgiftsutredningens

betänkanden föreslå lagreglering av avgiftssättningen inom i första hand kommunernas tekniska områden. I sitt betänkande (Ds 1993:16) föreslog Avgiftsgruppen en modifierad självkostnadsprincip i kommunallagen. Det totala avgiftsuttaget skulle därvid inte få överstiga de nödvändiga kostnaderna för att producera tjänsten eller nyttigheten, men avgiftssättningen skulle få föranleda under- eller överskott under förutsättning att dessa utjämnades över tiden. Särskilt beträffande va-lagstiftningen pekade Avgiftsgruppen på att möjligheter till knapphetsprissättning borde införas m.m. Inom fjärrvärmeområdet presenterade Avgiftsgruppen en idéskiss för avgiftssättning, med huvudprincip att införa en rikttaxenivå som grund för avgiftssättningen.

Den bestämmelse som sedan infördes i kommunallagen (numera 8 kap. 3 c §) för att lagfästa självkostnadsprincipen fick dock följande lydelse, vilket ansågs i huvudsak återspegla det gällande rättsläget.

Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden).

I Avgiftsgruppens betänkande förutskickades att ett nytt förslag till va-lag skulle lämnas särskilt. En inom Avgiftsgruppen tillsatt referensgrupp (i det följande benämnd *Referensgruppen*) lämnade därför i maj 1994 ett förslag till en ny va-lag. Även detta förslag byggde på 1970 års va-lag men förespråkade att beräkningen av verksamhetens självkostnader – vilket alltjämt borde utgöra gränsen för avgiftssättningen – skulle ta sin utgångspunkt i det företagsekonomiska självkostnadsbegreppet. Även andra förändringar i avgiftsfördelningen föreslogs i syfte att främja ett effektivare resursutnyttjande.

Genom tilläggsdirektiv gav regeringen 1995 den då verk samma *PBL-utredningen* i uppdrag att med utgångspunkt från Referensgruppens förslag, som remissbehandlats, se över va-lagen. En del frågor som bedömdes ha förturskaraktär utreddes dock inom regeringskansliet och behandlades i promemorian *Avgifter i va-lagen* (Ds 1995:71). Arbetet resulterade i de ovan nämnda ändringarna i fråga om avgiftsuttagets fördelning i vissa särskilda fall.

PBL-utredningen presenterade i sitt slutbetänkande (SOU 1996:160) ett förslag till Lag om vattenförsörjning och avlopp som skulle ersätta va-lagen. Även detta förslag hade va-lagen

som utgångspunkt. Kommunens skyldigheter att se till att en allmän va-anläggning kom till stånd föreslogs dock bli lindrade i sådana fall när det fanns förutsättningar för fastighetsägar-samverkan i frågan. Vidare föreslog PBL-utredningen, bland annat, en förändrad beslutsordning för taxeföreskrifter och allmänna bestämmelser om brukandet av anläggningen.

# I PRIVATISERINGSFRÅGAN

(Avsnitt 4–10)

## 4 Rådande företags- och ägarstruktur

### 4.1 Begreppet och formerna

Privatiseringsfrågan gäller framför allt i vilka former va-verksamheten skall kunna organiseras och bedrivas och vem som skall äga de allmänna anläggningarna. Frågan har aktualiserats genom den pågående bolagiseringen inom va-sektorn och vissa utförsäljningar till privata företag. Med privatisering avses här inte bara att ägandet går över till privata intressenter utan också att driften i större eller mindre utsträckning läggs i privata händer. Skillnaden mellan en långvarig driftentreprenad och en överlåtelse av anläggningen kan i praktiken vara liten.

Privatisering kan ses som en successiv övergång till privata intressenter av rådigheten över resurserna, från upplåtelse av drift- och underhållsansvar, ansvar för investeringar, rätt att besluta om taxa, allmänna bestämmelser och verksamhetsområde, och till överlåtelse av äganderätt.

Formerna för privatiseringen kan varieras på många olika sätt. Bland de modeller som förekommer i Europa kan minst fem huvudtyper urskiljas. De har allt efter graden av offentligt eller privat åtagande avseende funktionerna ägande, investering, drift och taxesättning/-uppbörd kort beskrivits enligt följande fallande privatiseringsskala (se Rapport till Stockholms Stadshus AB av Bengt Hedenström, CEEP – European Centre of Enterprises with Public Participation):

#### *1. Utförsäljning av tillgångarna*

Det innebär att alla fyra funktionerna hamnar i privata händer. Totalprivatiseringen 1989 av va-verksamheten i England och Wales är bästa exemplet på detta.

## 2. *Koncession för hela driften/verksamheten*

Själva ägandet av tillgångarna blir här kvar hos det allmänna men de övriga funktionerna – investeringar, drift och taxesättning – går över till det privata. Kontrakt av det här slaget präglar särskilt verksamheten i Frankrike med världens tre största företag på området, Veolia Water, Suez-Lyonnaise des Eaux och Saur-Cise. I Spanien tillämpas kontraktsformen av företagen Aguas de Barcelona och Aguas de Valencia.

## 3. *BOO-koncession (Build, Own, Operate) och BOT-koncession (Build, Operate, Transfer)*

BOO-koncessionen innebär att det privata företaget bygger ny anläggning och äger den samt svarar för underhållet och driften under tillgångarnas livslängd. BOT-koncession är detsamma utom såtillvida att det privata företaget här lämnar över anläggningen till kommunen när den är byggd och färdig. Taxefrågorna ligger i båda formerna kvar hos kommunen. Exempel på sådana koncessioner finns från Budapest, Berlin och Portugal med franska och engelska entreprenörer.

## 4. *Leasingkontrakt (Affermage)*

Detta är den franska grundmodellen för va-privatiseringen i hemlandet. Konceptet har också varit framgångsrikt i andra länder. Det privata företaget hyr tillgångarna från kommunen för en bestämd tid, ofta upp till 20–25 år. Kommunen står för investeringarna medan företaget driver anläggningen och sköter taxesättning och avgiftsuppbörd. I en variant av modellen utarbetar det privata företaget ett program som ger företaget rätt att göra förbättringsinvesteringar i anläggningen under hela kontraktstiden. Ägandet kvarstår hos kommunen.

## 5. *Drift- och underhållskontrakt*

Här är privatiseringsinslaget minst. Kommunen svarar för ägande och investeringar. Driften av verksamheten och underhållet är privat under en bestämd tidsperiod. Det privata företaget deltar



inte i utveckling eller nya investeringar. Taxefrågorna kan skötas av kommunen eller det privata företaget.

## 4.2 Ägarförhållandena i Sverige

Den nuvarande infrastrukturen på va-området var i stort sett färdigutbyggd vid 1970-talets slut. Senare utbyggnad har mer haft karaktär av kompletteringar. De allmänna va-anläggningarna ägdes av kommunerna, som också drev dem i egen regi, vanligtvis i förvaltningsform. Något annat förefaller lagstiftaren heller inte ha räknat med i vår nuvarande va-lag från 1970. Tankar i annan riktning har i varje fall inte avsatt några spår i lagstiftningen eller förarbetena.

Men utvecklingen ville annorlunda. I dag har 39 kommuner redan satt sin va-verksamhet på bolag, i 29 fall tillsammans med annan teknisk verksamhet. Många har bildat ett s.k. multi utility företag. Det rör sig nästan genomgående om ett av kommunen helägt aktiebolag som fått ta över den kommunala va-anläggningen och, sedan denna allmänförklarats, driva den vidare som anläggningens huvudman. Det förekommer också att kommunen bara har överlåtit själva anläggningen till bolaget, i ett fall ett kommanditbolag, men behållit huvudmannskapet och i något fall även driften. En kommun hade en tid delat på verksamhetens nät- och verkdel och överlåtit den senare till det kommunala bolaget, som också fick huvudmannskapet, medan näten fick sortera under gatukontoret som förut.

Den nuvarande bolagiseringen har huvudsakligen genomförts under 1990-talet. Men trenden tycks hålla i sig. Enligt uppgift i den av Svenskt Vatten förda statistiken planerar 17 kommuner, som fortfarande driver verksamheten i förvaltningsform, att ändra denna organisationsform inom tre år. Vilken ändring som planeras framgår inte men bolagstankar ligger nära till.

Bolagiseringen har ofta motiverats med effektivitetsskäl. Man har sökt kortare och snabbare beslutsvägar än inom den mer tungrodda kommunala förvaltningen och möjlighet till en tydligare ansvars- och arbetsfördelning bland personalen och en friare personalpolitik över huvud taget, kanske också efter en viss statushöjande effekt. Det har bedömts vara lättare att konkurrensutsätta verksamheten i ett bolag. Denna organisationsform har ansetts skapa marknadskänsla och allmänt ge sken av

effektivitet. Man har velat etablera ett tydligt och avgränsat resultatansvar och öka den finansiella handlingsfriheten. I åtminstone något fall har det dessutom spelat in att ett antal kommuner i några uppmärksammade rättsfall under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet befanns ha tagit ut för höga va-avgifter och därför tvingades betala tillbaka sammantaget ganska stora belopp till abonnenterna. Man ville förhindra ett upprepande genom att föra över hela va-ekonomin till en särskild juridisk person som kunde hålla redovisningen skild från kommunens övriga verksamhet.

Nästa steg i utvecklingen mot en ökad privatisering är att kommuner helt eller delvis säljer ut sina bolag eller lägger ut verksamheten på entreprenad.

Det första exemplet på en totalprivatisering av ett kommunalt va-verk har vi fått i Norrköping. I september 1999 köpte Sydkraft AB 49 procent av aktierna i Norrköpings Miljö och Energi AB (NME), som förutom kommunens va-verk bl.a. omfattade renhållning, el, fjärrvärme och en entreprenadavdelning. NME hade bildats 1997 som ett av kommunen helägt bolag i vilket kommunen skulle samla all sin tekniska verksamhet. Va-anläggningen allmänförklarades samma år. Sydkraft fullföljde företagsförvärvet genom att den 1 januari 2001 köpa de återstående aktierna för 1,4 miljarder kr. Sydkraft ägs i dag av tyska E.ON Energie, som är ett av Europas största företag inom sektorerna energi, gas och vatten (80 bolag med nästan 152 000 anställda) och den största privatägda vattenoperatören i Tyskland med en marknadsandel på 14 procent. Sydkraft är numera ett multi utility företag med utbud av el, värme, gas, återvinning samt vatten och avlopp. Omsättningen var 2001 nästan 20 miljarder kr. Antalet anställda är i dag 5 100. Va-verksamhet har företaget ännu så länge bara i Norrköping. Vid en hearing med Va-lagsutredningen i augusti 2002 förklarade bolaget sig visserligen inte ha några aktuella förvärvsplaner men ambitionen var att växa. På va-sidan kunde man tänka sig att konkurrera om drift- och underhållsentreprenader i Norrköpings närområde där en samordning av resurser skulle kunna ge skalfördelar. Att köpa upp renodlade va-företag kom i dagsläget knappast i fråga. Om tillfälle ges skulle däremot kunna övervägas att köpa andra sådana multi utility företag som NME. Och i de områden där Sydkraft har elnätverksamhet kan det vid förfrågan även finnas intresse för köp av rena va-företag. För Sydkraft var skälen att köpa NME och införliva va-verksamheten i

koncernen flera. Inom koncernen finns en stor kunskap om försörjningssystem och en mer än 100-årig erfarenhet av infrastruktur. Företaget ser stora likheter mellan driften av va och elnät. Båda är monopolverksamheter och vänder sig i stor utsträckning till samma kundkrets. Det ger utrymme för synergieffekter och drift i större skala. Koncernens finansiella styrka klarar de investeringar som behövs. Det finns redan en bred kompetens inom koncernen och genom det starka varumärket underlättas nya rekryteringar. Köpet av NME skedde i konkurrens med fyra–fem andra anbudsgivare. Sydkrafts värdering av företaget grundades på dess kassaflöde

Vid nyssnämnda hearing förklarade företrädare för Norrköpings kommun att det var kommunens behov av pengar som styrde formerna för hur de tekniska verksamheterna skulle organiseras under 1990-talet. Kommunen tyngdes av en stor låneskuld på över miljarden. År 1992 organiserades förvaltningen under gatunämnden om efter en beställar-utförar-modell för att åstadkomma en företagsmässig konkurrensutsättning av verksamheten. Under bolagsliknande former skulle va-verksamheten drivas vidare som en enhet benämnd Norrköping Vatten och entreprenadverksamheten som enheten Norrköping Stads Entreprenad. Dessa båda enheter slogs sedan i april 1997 samman med Norrköping Energi AB och Norrköping Kommunala Renhållning AB till det nybildade kommunala aktiebolaget NME. Bolagiseringen syftade till en förbättring av kommunens ekonomi genom en rationalisering av alla verksamheterna. Den kommunala va-anläggningen överläts till bokförda värden. Överlåtelsen avsåg äganderätten till hela den fysiska anläggningen. Rätten att ha kvar ledningarna i kommunens gatumarksfastighet reglerades i köpeavtalet. En va-fond på drygt 43 Mkr bildades av tidigare års rörelseöverskott. Den överfördes sedermera till Sydkraft ÖstNät AB. NME-bolaget belastades med bl.a. fastighetshyror och markhyra för ledningsnätet och med personalkostnaderna för hela den tekniska sidan. Det bedömdes bli lättare att genomföra behövliga investeringar i detta bolag. Men kommunens ekonomi blev inte tillräckligt stark för att man ett par år senare skulle kunna stå emot försäljningen av bolaget. Man behövde pengarna. Va-verksamheten bedömdes vara så starkt lagreglerad att politikerna inte uppfattade det som någon fara att låta privata intressen ta över. Kommunen har heller inte upplevt några problem efter övertagandet.

I samband med övertagandet avtalades att Sydkraft i fortsättningen skulle svara för kommunens skyldighet enligt 2 § va-lagen att bygga ut allmän va-anläggning där det behövs. Avtalet löper på tio år och förlängs med tre år i taget om det inte sägs upp. Någon annan överenskommelse om hur va-verksamheten i kommunen härnäst skall bedrivas har inte träffats. Däremot har Sydkraft ÖstNät, som huvudman för den allmänna va-anläggningen, bildat ett par samrådsgrupper, en med kommunen och en med brukarsidan.

Norrköpings kommun har enligt 32 § va-lagen utsett en tillsynsman för den allmänförklarade va-anläggningen. Tillsynen finansieras av tekniska nämnden. Tillsynsmannen har tillträde till alla delar av anläggningen. Han får granska räkenskaper och övriga handlingar som rör denna. Hos honom torde handlingarna bli offentliga, om inte företagssekretessen förhindrar detta. I varje fall blir hans årliga rapporter till kommunen offentliga. Tillsynsmannen har sett som sin huvuduppgift att bevaka va-kollektivets konsumentintressen, särskilt att taxorna inte är för höga eller orättvisa och att huvudmannen sköter anläggningen så som va-lagen kräver. Tillsynsmannen har efter upphandling gett Komrev AB i uppdrag att göra den årliga tillsynsrapporten för 2001, det första hela året då Sydkraft ensamt svarat för va-verksamheten. Av tillsynsrapporten, som är daterad mars 2002, framgår bl.a. följande: Det fanns vid granskningstillfället ingen balansräkning för va-verksamheten, vare sig för år 2000 eller 2001. Däremot förelåg resultaträkning för båda åren. Enligt resultaträkningarna var intäkter och kostnader lika stora. Resultatet hade båda åren nollställts genom bokslutsdispositioner av överavskrivning på va-anläggningar med 4 725 000 kr år 2000 och 616 000 kr 2001. Inget sägs om huruvida överavskrivningar även skett tidigare år eller hur dessa avskrivningsmedel närmare hanteras, om de exempelvis föranleder nedskrivning av anläggningarnas bokförda värde eller samlas i en värdeminskningssfond. De totala kapitalkostnaderna uppgick 2000 till 54 777 000 kr och 2001 till 59 109 000 kr. Kapitalkostnadernas andel av de totala intäkterna var 37 procent år 2000 och 36 procent 2001. Utförandet av underhållsåtgärder regleras i särskilda avtal. Utförarna är huvudsakligen koncerninterna.

Under sommaren 2003 ombildades Sydkraft ÖstNät AB på så sätt att elnätverksamheten överfördes till en avdelning av Sydkraft Nät AB och för va-verksamheten bildades Sydkraft Vatten AB,

som därefter är huvudman för den allmänförklarade va-anläggningen.

Redan före privatiseringen i Norrköping hade vi ett fall i Karlskoga med delprivatisering av ägandet. Vid årsskiftet 1994–95 bildades Karlskoga Energi & Miljö AB som moderbolag i en koncern med dotterbolagen Karlskoga Elnät AB, som tillhandahåller nättjänster med stöd av leveranskoncession för område, Karlskoga Kraftvärmeverk AB, som producerar och distribuerar värme och ånga, Karlskoga Miljö AB, som tillhandahåller vatten och avlopp samt avfalls- och deponitjänster och, sedan 2001, Kemab Bredband AB, som kommer att tillhandahålla bredbandstjänster. I moderbolaget sker köp och försäljning av merparten av koncernens varor och tjänster. Miljöbolaget får som ersättning för såld produktion till moderbolaget 97 procent av försäljningsintäkterna. Moderbolaget svarar även för koncerngemensam administration. All upplåning i koncernen sker genom moderbolaget som lånar ut erforderliga medel till dotterbolagen. Samtliga bolag har anställd personal. Styrelse och verkställande direktör är gemensam för moder- och dotterbolag. Koncernen hade 2001 en omsättning av 289 Mkr och 142 anställda. Miljöbolaget, som är huvudman för den tidigare kommunala, numera allmänförklarade va-anläggningen, hade 2001 en omsättning av drygt 70 Mkr och 40 anställda. Ett par år efter det att koncernen hade bildats sålde Karlskoga kommun 49 procent av aktierna i moderbolaget till det finska statliga kraftbolaget IVO, numera efter fusioneringar Fortum Power and Heat AB. Kraftbolaget ingår i Fortumkoncernen, vari finska staten fortfarande är majoritetsägare. Fortum, som är börsnoterat, uppger sig år 2003 vara Nordens största värmeproducent och näst störst på elmarknaden och ha mer än en miljon kunder i Sverige och Finland.

Nordanstigs kommun har tidigare ändå överlåtit en ännu större del av sin allmänna va-anläggning, men det skedde uteslutande som ett led i en finansieringslösning. Kommunen, som behållit huvudmannskapet och fortfarande driver och underhåller hela anläggningen i förvaltningsform, har 1995 sålt 75 procent av anläggningens verk och nät till ett finansieringsbolag, Nordisk Renting KB, och därefter leasat tillbaka egendomen enligt ett leasingkontrakt på 30 år, som bl.a. innebär att egendomen återgår till kommunens ägo efter leasingperiodens slut. Det har hittills för va-verket, som svarar för leasingavgifterna, inneburit lägre

kostnader än vad kommunens finansförvaltning tidigare debiterat internt.

Det stora flertalet av landets kommuner, drygt 250, driver dock fortfarande va-verksamheten i förvaltningsform. Att delar av verksamheten läggs ut på entreprenad hör numera till det normala. Det gäller särskilt nyanläggningsarbeten. Förvaltningarna har i stor utsträckning avvecklat sina egna anläggningsresurser. Den mesta anläggningsverksamheten drivs i dag med hjälp av externa resurser, huvudsakligen via ett entreprenadförfarande, dvs. man utnyttjar en extern leverantör som dessutom svarar för arbetsledningen. När det gäller drift- och underhållsarbeten är entreprenadformen mindre vanlig. Totala driftentreprenader är sällsynta. Åre kommun började dock redan 1988 att handla upp såväl va-drift som gata-parkdrift. Dessa driftavtal har sedan förnyats med entreprenörbyten, nu senast under år 2001. Också i Vallentuna har kommunen sedan en tid tillbaka lagt ut merparten av den kommunala tekniken på en privat entreprenör. Men år 2004 gick Vallentuna i stället in i va-koncernen Roslagsvatten. I den senaste i det här avseendet redovisade branschstatistiken uppger ytterligare fyra kommuner att de har ett s.k. managementkontrakt.

Sedan början av 1990-talet har stora utländska driftentreprenörer, främst vissa franska och engelska företag, målmedvetet arbetat på att komma in på den svenska va-marknaden. Alla större kommuner lär ha uppvaktats. Nu har fransmännen också lyckats med detta i Norrtälje. Va-verksamheten har där tidigare skötts av den tekniska förvaltningen. Kommunen äger fortfarande anläggningen och har kvar huvudmannaskapet. Men hela driften har från och med den 1 januari 2002 lagts ut på entreprenad. Det är det franska företaget Veolia Water som genom sitt svenska dotterbolag Veolia Water AB har fått denna driftentreprenad på tio år med möjlighet till två års förlängning. Avtalet kan omförhandlas efter två år. Anläggningen innehåller 20 va-områden med 70 mil ledningar, 13 vattenverk, 19 reningsverk och 80 pumpstationer samt betjänar 6 500 abonnenter. Kommunens driftbudget för 2003 upptar kostnader med 57 Mkr för va-verksamhet, varav 56 Mkr skall täckas med va-avgifter. Veolia Water skall enligt entreprenadavtalet svara för drift och underhåll och kundservice. Den årliga kostnaden för detta uppgår till cirka 23 Mkr. Avtalet innehåller moment som avses stimulera till utveckling och effektivisering. Lyckas man exempelvis sänka kostnaderna i förhållande till viss del av anbudspriset, skall besparingen delas lika

mellan parterna. I fråga om åtgärder för underhåll och förnyelse upp till 100 000 kr står Veolia Water för 30 000 kr. För större investeringar än så svarar kommunen. Men Veolia Water kan komma med förslag. Kommunen har kvar taxefrågorna och beslutsrätten avseende strategiska frågor som t.ex. val av investeringar och finansiering för dessa. Kommunen har enligt egen uppgift behållit följande funktioner, nämligen ägandet och rådigheten, beställarfunktionen, utveckling och utbyggnad, planerat underhåll (över 100 000 kr), investeringar och icke konkurrensutsatta delar (t.ex. förvaltning av kundregistret med nyanslutningar). Kommunen har en va-avdelning med fem tjänster på tekniska kontoret. En tjänsteman har uppgiften att vara va-förvaltare för kontinuerlig uppföljning och styrning av va-verksamheten. En va-samordnare biträder i detta arbete. Veolia Water skall månatligen avrapportera verksamheten till va-förvaltaren. Var och varannan vecka håller förvaltaren och samordnaren driftmöten med entreprenören. Oregelbundet uppsöker de dessutom entreprenören för stickprovskontroller. Vidare hålls kontraktpartsmöten och ekonomimöten minst en gång i månaden. Entreprenaden följs också upp genom externa revisioner av en konsult som har medverkat vid upphandlingen och genom uppföljning av kundklagomål som kommer till kommunen eller rapporteras av Veolia Water. Dessutom skall en kundenkät göras varje år. Visar enkäten att kunderna inte är nöjda, blir Veolia Water skyldig att utge vite i viss proportion till missnöjet.

Veolia Water har 72 600 anställda och verkar i över 100 länder. Företaget hade 2001 en omsättning av 13,6 miljarder euro, varav över 55 procent genererats utanför Frankrike, och betjänade över 110 miljoner människor. Företaget grundades i Frankrike 1853 och är dotterbolag till Veolia Environment, som har 295 000 personer anställda i Europa. Koncernen, med en omsättning av 29,1 miljarder euro, har ett produktutbud av energi, transporter, avfall och vatten och avlopp.

### 4.3 Omvärlden

I Storbritannien, Frankrike, Tjeckien och Spanien är mer än hälften av va-verksamheten privatiserad. Ett betydande privat ägande förekommer också i Ungern, Belgien, Portugal och Italien. I Tyskland är andelen mindre men på uppgång. I de nordiska

länderna, Grekland, Holland, Schweiz och Österrike är andelen liten. Enligt en beräkning från slutet av 1990-talet skulle fortfarande 70 procent av Europas befolkning få sin vattenförsörjning ordnad via den offentliga, i stort sett kommunala, sektorn.

I våra nordiska grannländer är företags- och ägarstrukturen på va-området snarlik den svenska. I Finland sköter kommunerna va-verksamheten i egen regi eller genom helägda bolag. På landsbygden förekommer att den ombesörjs av kooperativa föreningar.

Också i Norge sköts verksamheten kommunalt. Driften av Oslos nya stora avloppsreningsverk, Bekkelaget Renseanlaegg, som betjänar 350 000 personer, har dock privatiserats. Verket byggdes 2001 av ett konsortium av svenska, norska och engelska företag. Samma konsortium skall stå för verkets drift och underhåll under 15 år med option på förlängning av ytterligare fem år. Värdet av driftåtagandet är cirka 500 miljoner norska kr, ungefär lika mycket som byggnadsentreprenaden för verket.

I Danmark finns många privata vattenverk. De flesta är små men tio verk är relativt stora. Det största privata vattenverket, Greve Vandvaerk, betjänar 48 000 personer och det näst största, Birkerød Vandvaerk, cirka 25 000 personer.

I Tyskland är företags- och ägarstrukturen fortfarande ungefär densamma som i de nordiska länderna. Va-försörjningen handhas huvudsakligen av kommunala förvaltningar som i allt större utsträckning omvandlas till kommunala bolag. Det är oftast relativt små företag, upp emot 7 000 reningsverk och nästan lika många vattenverk. Fem större företag svarar för cirka 20 procent av marknaden. Propåer om privatisering av verksamheten har livligt diskuterats under de senaste åren. Och en del utförsäljningar har verkställts.

I Frankrike har man behållit va-anläggningarna i kommunal ägo. Men driften har sedan lång tid tillbaka normalt lagts ut på något av de stora franska vattenföretagen. Det är vanligt med 15–30-åriga koncessioner. Sedan 1985 måste dessa enligt lag handlas upp i konkurrens. Det sägs dock vara sällsynt att någon kommun byter koncessionshavare. De tre stora franska vattenföretagen har mycket stora utlandsetableringar över hela världen. Det rör sig framför allt om olika former av driftentreprenader som likt den i Norrtälje skräddarsys allt efter lokala behov och önskemål.

I England och Wales har va-verksamheten totalprivatiserats. Tio privata vattenbolag äger huvuddelen av anläggningarna och har för dessa hela ansvaret för driften, underhållet och investeringarna.



Några av bolagen har dessutom stora utlandsetableringar. En statlig myndighet, Office of Water Services (Ofwat), utövar viss tillsyn över de engelska vattenbolagen

I Irland drivs va-företagen i offentlig regi.

I Nederländerna sköts va-försörjningen av samhällsägda bolag som verkar regionalt. För att behålla det offentliga ägandet av va-systemen har man antagit en lag som innebär ett principiellt förbud för andra än stat, kommun och vissa offentligrättsliga subjekt att äga eller driva företag som sköter dricksvattenförsörjningen.

På kontinenten är det framför allt dricksvattenförsörjningen som anses vara kommersiellt intressant. Avloppshantering, som ofta sköts för sig av en särskild förvaltning eller företag, verkar man vara mer benägen att se som en given kommunal uppgift.

#### 4.4 Utredningsdirektiven

Direktiven är tydliga i privatiseringsfrågan. Där sägs:

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 offentligrättsliga 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.

Vidare sägs i direktiven: ”Utredaren skall därför överväga hur fortsatta utförsäljningar skall kunna undvikas.”

Detta kan i och för sig tyckas vara klara besked. Samtidigt måste emellertid betänkas att uppdraget faktiskt gäller en utredningsuppgift och att utredningen som sådan naturligtvis bör ske förutsättningslöst. Det innebär att fördelar och nackdelar med olika former för ägande, organisation och drift av verksamheten måste undersökas och värderas i förhållande till lagstiftningens ändamål. Lagstiftningen måste passa in i det svenska rättssystemet i övrigt och vara förenlig med vad EG-rätten kan komma att innehålla på detta område.

## 4.5 Pågående arbete inom Europeiska unionen

Inom EU pågår ett arbete som avses leda till ett ramdirektiv angående "Tjänster i allmänhetens intresse i Europa". Va-försörjningen räknas in bland dessa tjänster och privatiseringsfrågan har tagits upp i detta sammanhang. EU-kommissionen föreslog i sitt slutliga betänkande den 17 oktober 2002 att medlemsstaterna skulle uppmanas att "öppna dessa offentliga tjänster för privata tillhandahållare".

Betänkandet föredrogs den 13 november 2001 för Europaparlamentet. Skrivningen i parlamentets resolution blev något neutralare. Parlamentet uppmanade medlemsstaterna att undersöka huruvida ett öppnande för privata företag av marknaden för vattenförsörjning och avloppshantering skulle bidra till en förbättring av dessa tjänsters funktionssätt.

Parlamentet uttalade vidare "att man bör sträva efter riktmärkning, lönsamhetsbedömningar, samarbete och effektiva företagsstrukturer även inom vattensektorn", och "att i brist på en fullständig avreglering kommer flera enskilda åtgärder att innebära en begränsad öppning av marknaden och få positiva effekter för försörjningstryggheten, prissättningen, grundvattenskyddet och miljöskyddet".

Parlamentet ansåg vidare "att vattenförsörjningen och hanteringen av avloppsvatten, trots de särskilda omständigheterna, i större utsträckning behöver bedrivas enligt lönsamhetskriterier, och uppmanar medlemsstaterna att stödja detta och undersöka huruvida – i förekommande fall – de privatiseringar som hittills utförts har bidragit till tillfredsställande förbättringar av de berörda tjänsterna inom vattensektorn".

I kommissionens grönbok om tjänster i allmänhetens intresse, KOM(2003) 270, diskuteras inte vattentjänsterna specifikt, men de utesluts inte heller från tillämpningsområdet för ett framtida ramdirektiv.

Parlamentet uttalade i ett initiativbetänkande den 14 januari 2004 beträffande grönboken om tjänster i allmänhetens intresse att parlamentet förblir skeptiskt till värdet av ett allmänt ramdirektiv, då detta inte verkar ha några uppenbara fördelar framför ett sektorsspecifikt tillvägagångssätt. Parlamentet tog dock inte slutlig ställning i den frågan. Rörande vattentjänsterna uttalade parlamentet däremot att dessa tjänster inte skall omfattas av sektorsdirektiven för den inre marknaden, då en avreglering av

vattenförsörjningen, inklusive avloppshanteringen, inte bör genomföras med tanke på sektorns regionala särdrag och det lokala ansvaret för dricksvattenförsörjningen.

Kommissionen har nu presenterat ett utkast till vitbok om tjänster i allmänhetens intresse. Där konstaterar kommissionen att den skepsis mot ett allmänt ramdirektiv som, förutom parlamentet, flera medlemsstater uttryckt gör att det är tveksamt om det i dag finns tillräckligt stöd för ett sådant direktiv. Hur som helst har kommissionen funnit att i avvaktan på det nya Europafördraget kommer något förslag till ramdirektiv inte att läggas fram. I den mån det behövs får nödvändig och lämplig reglering ske sektorsvis. I fråga om vattensektorn bör det enligt kommissionen diskuteras om det finns behov av åtgärder på gemenskapsnivå, med hänsyn till de olikartade synsätt på sektorn som framkommit. Kommissionen avser att före utgången av 2004 utvärdera vattensektorn och i sammanhanget beakta de synpunkter som lämnats i anslutning till grönboken och den kartläggning av medlemsstaternas VA som kommissionen företagit.

Frågan om reglering av vattensektorn på gemenskapsnivå har tidigare tagits upp av kommissionen i "Strategin för den inre marknaden. Prioriteringar för 2003-2006", KOM(2003) 238, där det uttalas:

EU kommer även fortsättningsvis att inta en neutral hållning när det gäller äganderätten till vatten och vattentjänster, men kommer att göra en översyn av den rättsliga och administrativa situationen i vatten- och avloppssektorn. Man kommer då att göra en analys av konkurrensaspekterna, samtidigt som fördragets garantier för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och miljöbestämmelser respekteras fullt ut. Alla alternativ kommer att övervägas, även lagstiftning.

Parlamentets omröstning den 11 mars 2004 om kommissionens strategi för den inre marknaden resulterade dock i en avvisande inställning av en närmare sektorsreglering av vattensektorn. Parlamentet uttalade:

Europaparlamentet förkastar alla ansträngningar att göra vattenförsörjnings- och avfallshanteringstjänster underställda sektorsdirektiv på den inre marknaden. Liberaliseringen av vattenförsörjningen (inklusive avloppshantering) bör inte genomföras på grund av de specifika regionala särdragen i denna sektor och det lokala ansvaret för att tillhandahålla dricksvatten samt en rad andra villkor som rör dricksvatten. Parlamentet vill alltså inte gå så långt som att genomföra en liberalisering men anser att vattenförsörjningen skulle kunna

”moderniseras” i överensstämmelse med ekonomiska principer, kvalitets- och miljöstandarder och effektivitetsbehov.

Parlamentet uttalade även: ”Europaparlamentet anser att tillgång till vatten är en mänsklig rättighet. Förvaltningen av vattenresurserna bör därför inte vara underställd bestämmelserna för den inre marknaden”.

Slutligen pågår inom EU arbete med ett ramdirektiv för tjänster på den inre marknaden. Ett förslag till direktiv lämnades av kommissionen i januari 2004, KOM(2004) 2. Målet med direktivet är att inrätta en rättslig ram för att avskaffa hindren för tjänstetillhandahållares fria etablering och fri rörlighet för tjänster mellan medlemsstaterna. Förslaget omfattar, med några få undantag, alla ekonomiska verksamheter inom tjänstesektorn, sålunda även vattenförsörjnings- och avloppstjänster. Förslagets rättsliga ram är generellt uppbyggd kring tre huvudpunkter:

- En förenkling av procedurer och formaliteter förknippade med tillträde till och utförande av tjänster.
- Ursprungslandsprincipen, dvs. att tjänsteleverantörer endast skall vara underställda nationella bestämmelser i den medlemsstat där de är etablerade, inkluderat att ursprungslandet utövar tillsyn över tjänsteleverantören och hans tjänster.
- Åtgärder för att etablera ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, bl.a. viss riktad harmonisering gällande tjänsters kvalitet och principer för hur det administrativa samarbetet medlemsstaterna emellan skall bedrivas.

Förslaget anger vissa krav som inte får ställas för tjänsteutövning samt krav i lagstiftning som medlemsstaterna skall utvärdera och som måste uppfylla villkor om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet för att få finnas. Till den senare kategorin hör bl.a. krav på obligatoriska minimi- eller maximipriser som tillhandahållaren av tjänsterna måste tillämpa.

Från ursprungslandsprincipen har undantagits bl.a. vattendistributionstjänster. Även avloppstjänster torde omfattas, men detta är inte helt klart. Undantaget torde ha motiverats av den alltför stora skillnaden mellan de nationella regelsystemen på området.

Det är alltså osäkert om, eller i vilken omfattning, en gemenskapsrättslig reglering av vattensektorn kan förväntas. Den synnerligen splittrade bild av hur vattensektorn organiserats i

Europa torde ha blivit ännu mer påtaglig efter utvidgningen av EU med tio nya medlemsstater. Någon reglering av ägandeförhållandena till allmänna vatten- och avloppsanläggningar framstår inte som möjlig. Inte heller förefaller någon skyldighet att öppna upp, ”liberalisera”, det som i gällande va-lag betecknats som huvudmannskapet – dvs. det offentlighetsrättsliga ansvaret gentemot fastighetsägarna för vattentjänsterna – vara något vi kan vänta oss inom överskådlig tid. Även om kommissionen synes ha varit inne på en liberalisering i varje fall i fråga om utförandet av vattentjänsterna verkar en sådan i dag inte vara politiskt genomförbar. Oavsett hur en gemenskapsreglering av vattensektorn skulle ske är det tydligt att förhållandena i de olika medlemsstaterna knappast medger annat än tämligen innehållslösa regler. Under alla omständigheter är det inte i dag möjligt att försöka utröna hur en reglering av vattensektorn på gemenskapsnivå skulle kunna se ut och utifrån detta försöka tillskapa nationella regler. Däremot är det självklart att hänsyn måste tas till de befintliga regelverk som i större eller mindre omfattning berör vattensektorn.

## 5 Privat eller kommunalt, för- och nackdelar

Marknaden för vattenförsörjning och hantering av avloppsvatten utmärks av att den dels utgör ett naturligt monopol, dels avser vad man i motiven till den finländska va-lagen kallar för nödvändighetstjänster – tjänster som är livsviktiga för att människorna skall må väl och samhället skall fungera. Att driften av vatten- och avloppsverk, liksom distributionen, betraktas som naturliga monopol, beror på de etableringshinder som ligger i de enorma investeringskostnader som alternativa verk och nät skulle kräva.

Vad kan det då finnas för anledning att privatisera den här traditionellt kommunala verksamheten? I den allmänna debatten har det främsta argumentet åtminstone tidigare varit att det skulle öka möjligheterna att konkurrensutsätta verksamheten så att samhället också på detta område skulle kunna få del av konkurrensens välsignelser i form av högre effektivitet i administration och produktion och lägre priser. Att en väl fungerande konkurrens på området skulle kunna ha gynnsamma effekter av det slaget, verkar vara ostridigt. Däremot inte att privatisering bidrar till en sådan god ordning.

Det engelska företaget Anglian Water, som 2001 deltog i anbuds konkurrensen om va-verksamheten i Norrtälje, angav i det sammanhanget följande fyra skäl för privatisering av va-verksamhet: "To raise finance. To improve service. To improve efficiency. To gain know how."

Huvudmotivet för privatisering borde dock från ett mer allmänt synsätt fortfarande vara att här, som på de flesta andra samhällsområden, öka konkurrensen och därmed få lägre kostnad för samma eller ökad kvalitet. Den omständigheten att ägandet går över från ett offentligt till ett privat monopol är emellertid uppenbarligen inte av någon omedelbar relevans för konkurrensförhållandena. En verklig konkurrensutsättning förutsätter att flera fristående aktörer får chansen att på lika villkor konkurrera om

verksamhetens tjänster och arbeten. Ett privat övertagande innebär i varje fall inte automatiskt någon ökad sådan konkurrens. Med tanke på den ägarkategori som närmast kommer i fråga som uppköpare, torde det snarare finnas anledning att befara motsatsen. De potentiella uppköparna karaktäriseras av stor finansiell styrka och starkt diversifierad verksamhet med ett brett multi utility utbud. När ett sådant företag tar över en kommunal va-anläggning ligger det tveklöst i farans riktning att företaget sedan företrädesvis kommer att utnyttja koncerninterna säljare och utförare för de varor och tjänster som verksamheten behöver. Det gäller naturligtvis i alldeles särskilt hög grad om va-verksamheten underkastas en strikt självkostnadsprincip. Någonstans måste ju det kommersiella företaget tjäna pengar. Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling tillämpas inte vid anskaffning av tjänster från ett koncernbolag som har mindre än 20 procent extern fakturering.

Inom den kommunala sektorn har utvecklingen gått mot en ökad konkurrensutsättning av de tekniska verksamheterna. I en studie som genomförts av Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet konstateras att de tekniska förvaltningarna i stor utsträckning utnyttjar resurser utanför den kommunala organisationen, s.k. externa resurser, för att genomföra sin verksamhet. Under 1995 utgjorde sådana resurser närmare 60 procent av de totala för va, gata och park. Hela 84 procent av anläggningsverksamheten på va-sidan genomfördes med externa resurser, 59 procent i entreprenadform. För va-anläggningarnas drift och underhåll användes däremot huvudsakligen egen personal och egna maskiner. Men kostnadsmässigt uppgick andelen externa resurser ändå till 48 procent. Det var främst fråga om materialinköp, transporttjänster och vissa mindre specialtjänster. Som jämförelse kan nämnas att Stockholm Vatten AB:s köp av varor och tjänster som upphandlats i konkurrens uppgick till 71 procent av de totala utgifterna år 2001.

Möjligheterna och – när lagen om offentlig upphandling skall tillämpas – skyldigheterna att konkurrensutsätta den monopolverksamhet som va-verken står för, ser ut att vara minst lika stora för de kommunala förvaltningarna och bolagen som på den privata sidan.

Även i övrigt verkar förutsättningarna att driva verksamheten kommunalt eller privat vara tämligen likartade. Ägarformen i sig hindrar inte att vattenförsörjningen och hanteringen av avloppsvatten bedrivs enligt lönsamhetskriterier eller att fruktbara

samarbeten kommer till stånd och effektiva företagsstrukturer bildas, fastän det kanske måste organiseras på olika sätt för kommunala och privata huvudmän. Det är möjligt att drivkrafterna till effektivisering kan vara större inom den privata sektorn, eftersom man där normalt förväntar sig att på ett eller annat sätt få ta hem merparten av rationaliseringsvinsterna. Men de krafterna gör sig knappast lika lätt gällande under en reglering där avgiftsuttaget begränsas till de nödvändiga självkostnaderna. Det viktiga är emellertid att konstatera att varken det privata eller kommunala ägandet i sig hindrar att synergivinster och skalfördelar kan tas tillvara vid samordning med andra verksamheter av samma eller annat slag. Det visar bl.a. Sydkraft ÖstNät AB:s verksamhet i Norrköping, Mälarenergi AB:s verksamhet i Västerås, Stockholm Vatten AB:s verksamhet i Stockholmsregionen och Roslagsvatten AB:s verksamhet i Österåker och Vaxholm.

I Norrköping representeras Sydkraftkoncernen av sju bolag som tillsammans har ett multi utility utbud av elnät och energi, fjärrvärme och fjärrkyla, industriånga, vattenproduktion och avloppsrening, avfallshantering, bredband och konsulttjänster. Elnäten och va-verksamheten drivs från och med 2001 av Sydkraft ÖstNät, som är huvudman för den allmänförklarade va-anläggningen. Denna anläggning har ett nät av totalt cirka 90 mil valedningar. Nämnda år var omsättningen för elnäten 291 Mkr och 55 personer anställda och för va-verksamheten 163 Mkr och 47 anställda. Det finns enligt företaget stora likheter mellan driften av va och elnät. Båda är monopolverksamheter och vänder sig i stor utsträckning till samma kundkrets. Det ger utrymme för synergieffekter och storskalighet med lokal förankring. Synergier som tas tillvara i Norrköping är bl.a. en gemensam ledning och ett gemensamt kontrollrum för övervakning. I fråga om investeringarna sker en samordning av projekt, remisser, planärenden och anläggningsdokumentation. På mätarsidan samordnas insamlings-system, upphandling och montagearbete. Mot kunderna är kundtjänsten och debiteringssystemet gemensamt. Sydkraft anser sig sålunda kunna rationalisera verksamheten genom att utnyttja synergier och skalfördelar och med sitt starka varumärke förbättra kompetensförsörjningen. Effekterna av denna rationalisering kvarstår enligt uppgift från Sydkraft även efter det att den allmänförklarade va-anläggningen och va-verksamheten under sommaren 2003 förts över till det nybildade Sydkraft Vatten AB.



I Västerås gör kommunalägda Mälarenergi AB ungefär samma bedömning av rationaliseringsmöjligheterna inom ett multi utility koncept. Mälarenergi, som år 2001 hade en omsättning på 1 575 Mkr och cirka 500 anställda, har ett produktutbud av elnät och energi, fjärrvärme och fjärrkyla, vatten och avlopp samt bredband. Bolaget är huvudman för kommunens va-anläggning, som har ett ledningsnät med cirka 88 mil ledningar. Va-verksamheten med 47 anställda hade år 2001 kostnader på 103 Mkr. Liksom i Norrköping har bolaget här funnit möjliga samordningsvinster i det förhållandet att de flesta kunderna är gemensamma för skilda verksamhetsgrenar och att delar av olika verksamheter är likartade. En rationalisering har därför kunnat genomföras inom hela Mälarenergi genom en samordning av för verksamheterna likartade funktioner. Vid fördelningen av kostnaderna för de gemensamma funktionerna år 2001 fick va-verksamheten stå för en andel av sammanlagt 10,5 procent, varav 3,4 procent för support-tjänster avseende ekonomi, IT, inköp, miljö, kvalitet, personal och avläsning, 4,6 procent för marknadsavdelningens kundcenter, information och aktiviteter, 0,7 procent för styrelse och bolagsledning och 1,8 procent för service.

Stockholm Vatten AB är landets största va-företag och borde ha stora möjligheter att kunna utnyttja fördelarna med drift i större skala. Bolaget ägs av Stockholms stad, direkt till 7 procent och genom Stockholms Stadshus AB till 91 procent, och av Huddinge kommun till 2 procent. Stockholm Vatten äger och sköter som huvudman de allmänna anläggningarna för vatten och avlopp i Stockholm och Huddinge. Ledningsnäten har en längd om totalt cirka 520 mil. Den kommunala lokaliseringsprincipen anses vara tillgodosedd genom Huddinge kommuns ägarandel i bolaget. Det är ett gemensamt verksamhetsområde och samma taxa för båda kommunerna. Kommunfullmäktige i Stockholm beslutar om principerna för avgiftssystemet och bolagets styrelse beslutar om nivån på avgifterna. Huddinge kommun har två representanter i bolagets styrelse och dessutom rätt att yttra sig i alla viktigare frågor. Stockholm Vatten säljer också sina tjänster utanför verksamhetsområdet till andra kommuner. Det sker enligt särskilt avtal med varje kommun. Sålunda producerar och levererar Stockholm Vatten dricksvatten till grannkommunerna Botkyrka, Ekerö, Haninge, Lidingö, Nacka, Salem, Tyresö och Värmdö. Bolaget svarar därmed för en dricksvattenförsörjning av drygt en miljon människor i Stockholmsregionen. Dessutom tar Stockholm

Vatten hand om och renar avloppsvatten från grannkommunerna Haninge, Nacka, Tyresö, Järfälla, Sundbyberg och Ekerö. Bolagets omsättning under 2001 uppgick till 1 113 Mkr och medelantalet anställda var 573. Va-avgifter utgjorde 90,9 procent av omsättningen. Avgifter från grannkommunerna motsvarade 8,5 procent. Stockholm Vatten har en fastställd plan för fortsatt effektivisering och utökad konkurrensutsättning av verksamheten. När den är genomförd år 2002 kommer cirka 73 procent av bolagets kostnader för varor och tjänster att vara upphandlade i konkurrens, jämfört med 67 procent 1998. Antalet anställda skall ha minskat med cirka 100 och bolagets driftkostnader reducerats med cirka 60 Mkr årligen.

Roslagsvatten AB representerar en något annorlunda form av kommunal samverkan i bolag för att komma åt samordnings- och skalfördelar i va-branschen. Roslagsvatten driver de kommunala va-anläggningarna i Österåker och Vaxholm, från 2003 även Knivsta, och sköter vattenavläsning, kundtjänst och fakturering på uppdrag av Täby kommun och viss tjänst även åt Danderyds kommun. Med 42 anställda svarar Roslagsvatten för 95 mil ledningar, 17 reningsverk, 130 pumpstationer och 8 500 va-anslutningar med 50 000 brukare. Bolaget, som år 2001 omsatte cirka 60 Mkr, är helt kommunalägt. Österåkers kommun äger 70 procent, Vaxholm 17 procent, Knivsta 10 procent, Täby 2 procent och Danderyd 1 procent. Tre dotterbolag, Österåkersvatten AB, Vaxholmsvatten AB och Knivstavatten AB, äger va-anläggningarna i sina respektive kommuner. Från moderbolagets sida behandlas kommunerna var för sig genom dotterbolagen när det gäller verksamhetsområde, budget, kostnadsuppföljning, investeringar och taxor. Dotterbolagen är redovisningsenheter för ägandet och den finansiella planeringen. De har ingen anställd personal. Roslagsvattens VD är VD också i dessa bolag. Styrelsen, som tillsätts av respektive kommun, beslutar i nära samråd med Roslagsvatten om taxor och investeringar. Det torde formellt vara dotterbolagen som är huvudmän för va-anläggningarna och som alltså har de rättigheter och skyldigheter som följer med huvudmannskapet. Förhållandet till moderbolaget regleras genom konsortialavtal och driftavtal. Självkostnadsprincipen tillämpas strikt för hela verksamheten. Roslagsvattens huvudsakliga uppgift är att ha hand om driften av anläggningar som är i kommunal ägo. Men i konkurrens med andra företag erbjuder Roslagsvatten även sin kompetens och sina va-tjänster till andra intressenter där samordningsfördelar finns.

Tanken är att därigenom kunna fördela kostnader för företagsledning, expertis, kundtjänst, laboratorium, driftövervakning, jour etc. och på så sätt få lägre kostnader för både nya kunder och nuvarande abonnenter i Österåker, Vaxholm och Knivsta.

Under innevarande år har även Vallentuna kommun gått in i Roslagsvatten på samma sätt som de tre tidigare kommunerna.

Roslagsvattens verksamhet talar för riktigheten av en i branschen vanlig uppfattning att det åtminstone bland mindre kommuner behövs en kommunal samverkan för att bilda så pass stora brukningsenheter på va-området att det verkligen skapas utrymme för effektivisering genom samordning av resurser och likartade verksamhetsfunktioner och genom drift i större skala. Erfarenheter både här hemma och utomlands tyder på att den från effektivitetssynpunkt optimala storleken på en va-verksamhet, mätt i verksamhetsområdets omfattning och där betjänade kunder, är betydligt större än vad som normalt gäller för ett svenskt va-verk. Från sådana synpunkter skulle det därför vara välgörande för branschen med en utveckling mot ökad regionalisering med större och färre nationella företag. Kommunalt kräver detta en samverkan över kommungränserna. Den kan organiseras på olika sätt. Stockholm Vatten och Roslagsvatten visar hur det har skett med bolagskonstruktioner. En form av mer ordinär samverkan i ett kommunalförbund är ett annat exempel. Samma rationaliseringssträvan skulle också kunna tillgodoses genom att kommunala va-företag tillåts verka utanför den egna kommunen. Det kräver en modifiering av den kommunala lokaliseringsprincipen.

Formerna för kommunal samverkan på va-området beskrivs närmare i nästa avsnitt.

Frånsett den begränsning som följer av den kommunala lokaliseringsprincipen verkar det i alla fall inte i nu berörda hänseenden finnas sämre förutsättningar för va-drift i kommunal regi än privat. Men Sydkraft, som än så länge är vår ende privata huvudman för ett tidigare kommunalt va-verk, har pekat på vissa försteg som det privata alternativet i Sydkraftskoncernens tappning skulle ha, nämligen en stor nationell organisation med centrala resurser, en intresserad och stark ägare med krav på avkastning, en finansiell styrka som klarar verksamhetens kapitalförsörjning och en genom ett starkt varumärke underlättad och förbättrad kompetensförsörjning.

De två första punkterna kräver ingen mer kommentar än det som redan sagts. De andra två bör synas. Att kunna få fram kapital

till behövliga investeringar och rekrytera erforderlig kompetens är naturligtvis viktigt. Föreliggande svårigheter härvidlag förefaller emellertid inte vara beroende av ägarformen.

Med nuvarande åldersstruktur bland personalen i va-branschen är stora pensionsavgångar nära förestående. En alltmer kravfylld och komplex verksamhet kräver dessutom personal med ökad kompetens. Rekryteringsfrågan måste därför ges en hög prioritering. Det är säkerligen riktigt att ett starkt varumärke kan underlätta nyrekryteringar. Ett starkt varumärke förutsätter dock inte en privat ägare. Stockholm Vatten är ett bra exempel på detta. Det är däremot uppenbart att små kommuner kan ha svårt att göra sig gällande i det här sammanhanget. Det kan vara ytterligare ett skäl för dem att försöka gå samman i större slagkraftigare enheter, som därmed också skulle kunna bli mer attraktiva som arbetsplatser.

Kapitalförsörjningen har av en del uppfattats som ett ännu större problem. Behov av kapital har också anförts som huvudsaklig drivkraft till den privatisering av ägandet som hittills har förekommit i landet. Så uppgavs det i Norrköping när Valagsutredningen informerades om utförsäljningen av va-verksamheten där till Sydkraftkoncernen. Samma motiv har angetts för försäljningen till finska Fortumkoncernen av 49 procent av aktierna i Karlskoga Energi & Miljö AB. Och Nordanstigs kommuns överlåtelse av sin allmänna va-anläggning till ett finansieringsbolag har uteslutande skett som ett led i en finansieringslösning. I dessa fall har kapitalanskaffningen dock inte varit ämnad för någon särskild va-finansiering utan pengarna har gått in i kommunens kassa för andra ändamål.

För att fylla det behov av kapital till va-verksamheten som inte direkt kan finansieras med va-avgifter är kommunerna och de kommunala bolagen normalt hänvisade till externa långgivare eller skattemedel. När det gäller de långsiktiga investeringarna i anläggningarna torde lånefinansiering vara den primära finansieringsmetoden. Möjligheterna och kostnaderna för att ta upp sådana lån på den allmänna kapitalmarknaden har varierat från tid till annan. Men i det stora hela förefaller det i varje fall inte hittills ha mött särskilt svåröverkomliga hinder. Det finns dessutom anledning utgå från att kommunal lånefinansiering i allmänhet åtminstone inte ställer sig dyrare än intern kapitalförsörjning via en privat ägare.

Utländska erfarenheter understryker vikten av att kommunerna har rimliga utsikter till lånefinansiering av de nödvändiga

investeringarna, om va-verksamheten skall behållas i offentlig ägo. Förutom ideologiska skäl att minska den offentliga sektorns storlek, lär införda restriktioner för de regionala myndigheter som drev de engelska va-företagen att ta upp lån på den allmänna kreditmarknaden ha varit en starkt bidragande orsak till den totalprivatisering av va-verksamheten som genomfördes 1989 i England och Wales. Ett under lång tid eftersatt underhåll och bristande utbyggnad av va-systemen hade medfört stora problem med dålig och otillräcklig vattenförsörjning och krävde mycket stora nyinvesteringar. Därtill kom nya krav på kostsamma investeringar för att förbättra vattenmiljön enligt direktiv från EU som skulle tillgodoseas. De offentliga företagen klarade inte att finansiera dessa investeringar. Det gjorde däremot tio privata bolag med obehindrad tillgång till kreditmarknaden. I Frankrike expanderade de privata va-företagen, däribland världens tre största va-bolag, starkt under 1980- och 1990-talen. Även denna expansion har delvis förklarats med att kommunerna haft statliga restriktioner att få lånefinansiering på kreditmarknaden för nödvändiga investeringar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ägarformen nog är av underordnad betydelse för möjligheterna att driva va-verksamhet och utnyttja resurserna rationellt och kostnadseffektivt. Vare sig ägandet är privat eller offentligt är det ägarens egna förutsättningar som är avgörande. Det behövs ett visst mått av finansiell styrka och teknisk kompetens för att komma åt skalfördelar, som tydligen finns i drift av va-verksamhet. Dessutom kan effektivitetsvinster tydligen uppnås genom samordning med annan likartad verksamhet. Den ägare som har förutsättningar att bättre än andra kunna utnyttja dessa rationaliseringsmöjligheter kan därigenom självfallet få ett övertag. För kommunernas del talar detta som tidigare framhållits för angelägenheten av en strävan mot att regionalt åstadkomma tillräckligt stora brukningsenheter för att det skall finnas utrymme för sådana rationaliseringsvinster.

Vad som i det föregående har diskuterats om privatisering genom ägandet torde i tillämpliga delar även gälla för privatisering genom driften. Det torde således vara på verksamhetsutövarens egna förutsättningar det kommer an hur effektivt verksamheten kan bedrivas, inte om det är en kommun eller en privat entreprenör.

Det är utredningsdirektivens uppfattning att driften av de allmänna anläggningarna bör kunna läggas ut på entreprenad, med

reservationen: ”om det är förenligt med självkostnadsprincipen”. Utredningen skall överväga vilka krav som skall gälla för en sådan driftentreprenad. Den nuvarande ordningen torde utgå från att varje entreprenad enligt självkostnadsprincipen förutsätter att kommunen inte med egna resurser eller på annat sätt kan klara arbetet lika billigt själv och att det är ordentligt utrett hur det förhåller sig med den saken. Det är inte bara en upphandlingsfråga. Leder en driftentreprenad till att kommunen i praktiken gör sig av med sina egna resurser, måste de långsiktiga konsekvenserna av detta värderas. Hur bibehåller man exempelvis erforderlig kompetens för en kontinuerlig uppföljning av entreprenaden, för att klara omförhandlingar vid ändrade förutsättningar och för att slutligen handla upp en ny entreprenad? Och hur kan man undgå att bindningen till den entreprenör som valts inte blir så stark att den i praktiken utesluter verklig konkurrens vid nästa upphandling?

Under vilka förutsättningar va-verksamheten bör kunna säljas eller legas ut avhandlas senare.

Framställningen i det här avsnittet har huvudsakligen gällt en jämförelse av allmänna förutsättningar för en effektiv drift av va-verksamhet i privat och kommunal ägo. Hur utfallet i verkligheten ser ut saknas det underlag för att bedöma. Så är det av naturliga skäl för Sveriges del, eftersom den privata verksamheten här varit så begränsad och verkat under så kort tid. Men det tycks även vara svårt att hitta lämpliga parametrar för meningsfulla jämförelser med utländska motsvarigheter. De skilda ländernas olika villkor för verksamheten anses som regel inte medge några säkra jämförelser från effektivitetssynpunkt.

En jämförelse som likväl brukar göras gäller ländernas olika taxenivåer. I vad mån taxans höjd ger någon rättvisande bild av effektiviteten i driften kan säkert ifrågasättas. Här måste ju sådana faktorer som om verksamheten drivs med vinst eller inte ha stor betydelse. Å andra sidan är detta kanske inte intressant ur alla aspekter. Ur konsumentens synvinkel är det förmodligen bara varans eller tjänstens pris och kvalitet som tillmäts någon betydelse.

Hur som helst, när det gäller taxorna hävdar sig de svenska vaföretagen väl i konkurrensen med det övriga Europa. En internationell rapport angående vattenpriserna år 2000 visar att Sverige och Finland, som också tillämpade självkostnadsprincipen, hade de klart lägsta genomsnittliga vattentaxorna. Tyskland hade

fem gånger högre taxor än Sverige. Danmark, Belgien och Holland kom inte långt efter. Storbritanniens och Frankrikes taxor var tre gånger så höga och Italiens två gånger.

Även om taxejämförelsen inte bevisar någon överlägsen effektivitet hos de svenska företagen, borde den väl ändå kunna tas till viss intäkt för att det svenska systemet i varje fall inte har fungerat sämre än vad det övriga Europa haft att erbjuda.

## 6 Kommunal samverkan

**Förslag:** En ökad kommunal va-samverkan regionalt skulle gynna förutsättningarna för en utveckling mot effektivare brukningsenheter och ändamålsenligare verksamhetsområden.

För att främja en sådan utveckling bör kommunerna genom undantag från lokaliseringsprincipen få möjlighet att äga och driva va-anläggningar också i andra kommuner.

### 6.1 Formerna

Som redan framhållits finns det goda skäl för en utveckling mot ökad regionalisering med större och färre nationella va-företag. Regional samverkan mellan kommunala va-företag kan främja en sådan utveckling. Dessutom behöver framför allt mindre kommuner samarbeta med andra för att komma med i ett större sammanhang där de kan komma åt specialkompetens som de själva inte har underlag för att bygga upp och där det även i övrigt finns utrymme och praktiska möjligheter för effektivisering genom samordning av resurser och drift i större skala. Och va-företagen behöver verksamhetsområden som med bibehållen lokal förankring kan ge underlag för ett rationellt och kostnadseffektivt utnyttjande av resurserna.

Samarbetet kan etableras i såväl privaträttsliga som offentlig-rättsliga former. Och det kan utvecklas på flera nivåer, från utbyte av erfarenheter och idéer, utbyte av personella och andra resurser, gemensam upphandling, specialisering och arbetsuppdelning, och till en gemensam utförandeorganisation.

På privaträttslig grund kan avtal mellan kommuner, s.k. interkommunala avtal, träffas om nästan alla slag av samarbeten som här kommer i fråga eller om en samverkan i ett företag. Genom avtalen eller företagen kan kommunerna bedriva va-



verksamhet gemensamt och sambruka vissa resurser, t.ex. ett reningsverk, eller komma överens om att en av dem skall sköta något för allas eller de andras räkning. Kommunerna kan också bilda företag eller sluta avtal med privaträttsliga subjekt.

Exempel på sådant samarbete i aktiebolagets form utgör Sydvatten AB, som producerar dricksvatten åt en stor del av Skåne-regionen och ägs av ett antal kommuner där, och GRYAAB, som ägs av kommuner i Göteborgsregionen för vilka bolaget tar hand om och renar avloppsvattnet.

Kommunal samverkan genom en privaträttslig juridisk person sker vanligtvis i ett aktiebolag. Denna bolagsform anses vara ändamålsenlig för drift av sådan kommunal affärsverksamhet som renhållning och vattenverk. Det förekommer också att samverkan sker genom stiftelser och ideella föreningar. Men det är ovanligt i va-sektorn. Där har man hittills nästan enbart använt aktiebolaget. Det finns ännu så länge bara två sådana bolag som inom sig organiserar en fullt utbyggd samverkan mellan flera kommuner i fråga om vattenförsörjning och avlopp och som i denna organisation har huvudmannskapet för en allmän va-anläggning, nämligen Stockholm Vatten AB och Roslagsvatten AB. Båda har presenterats i det föregående.

Stockholm Vatten äger och driver som huvudman de allmänna anläggningarna för vatten och avlopp i Stockholm och Huddinge. Verksamhetsområdet är gemensamt och taxan densamma för båda kommunerna. Trots att Huddinges ägarandel är begränsad till två procent av aktierna, anses kommunen ändå i tillräcklig mån kunna utöva sitt demokratiska inflytande över verksamheten. Det sker främst genom två representanter i bolagets styrelse och kommunens rätt att yttra sig i alla viktigare frågor.

Roslagsvattens organisation ser ut att ge större utrymme för de deltagande kommunernas inflytande när det gäller frågor som i första hand rör den egna kommunen. Ägandet i moderbolaget fördelar sig i stort sett efter storleken på kommunernas vakkollektiv. De tre dotterbolagen – Österåkersvatten, Vaxholmsvatten och Knivstavatten – äger de allmänna va-anläggningarna i sina respektive kommuner. Frågor om verksamhetsområde, budget, kostnadsuppföljning, investeringar och taxor behandlas genom dotterbolagen för varje kommun för sig. Varje kommun tillsätter styrelsen i det till kommunen anknutna dotterbolaget. Kommunerna kan lämna samarbetet. Med den här organisationen borde de i Roslagsvatten samverkande kommunerna i praktiken

kunna i stor utsträckning behålla rådigheten över såväl anläggningen som verksamheten i den egna kommunen.

Kommunal samverkan i offentligrättslig form kan ske genom en gemensam nämnd eller i ett kommunalförbund. En gemensam nämnd anses svara mot det behov som finns att kunna samverka över kommungränserna i ett offentligrättsligt organ i vilket alla samverkande parter också behåller ett reellt politiskt inflytande över den verksamhet som nämnden ansvarar för. Nämnden utgör ingen ny juridisk person utan skall ingå i en av de samverkande kommunerna, ”värdkommunen”, som vilken annan nämnd som helst. Nämndens uppgifter, verksamhet och arbetsformer skall grundas på en överenskommelse om samverkan och ett reglemente. Verksamhetens tillgångar kan ägas av en huvudman eller av huvudmännen var för sig eller gemensamt. Samverkansavtalet kan exempelvis avse nyttjande av ett av värdkommunen ägt reningsverk. Det har dock ännu inte bildats någon gemensam nämnd för va-frågor. Erfarenheterna är över huvud taget små från den praktiska tillämpningen av detta institut.

Samverkan i kommunalförbund är däremot inte ovanligt. Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person med egen rättskapacitet. Så gott som alla kommunala uppgifter – frivilliga och obligatoriska – även myndighetsutövning, kan överlämnas till ett kommunalförbund. Det gäller såväl hela verksamheter som geografiskt, funktionellt eller på annat sätt avgränsade uppgifter. Förbundet övertar uppgifterna från medlemskommunerna och blir huvudman för verksamheten med egen budget och räkenskaper. Genom en förbundsordning reglerar medlemmarna de interna förhållandena i förbundet, dess ändamål, organisation och arbetsformer. Jämfört med andra samverkansformer anses kommunalförbund ge större inflytande och bäst uppfylla krav på demokrati och möjligheter till löpande politisk styrning. Förbundsformen lämpar sig väl för samarbete med ett långsiktigt perspektiv. Kommunalförbundet kan organiseras antingen med fullmäktige och styrelse eller på ett enklare sätt med en förbundsledning. Direktionsmodellen dominerar bland nya förbund. Det anses vara en effektiv beslutsordning. Kommunallagen gäller i tillämpliga delar också för kommunalförbund. Lokaliseringsprincipens krav på anknytning utvidgas här till att gälla de samarbetande kommunernas område och deras invånare. Likställighetsprincipen skall tillämpas. Förbundet omfattas dessutom av offentlighetsprincipen och har att tillämpa

offentlighetsrättsliga krav på saklighet och opartiskhet. Den speciallagstiftning som kan finnas för uppgifter som läggs i ett kommunalförbund gäller även för förbundet.

År 2002 fanns det fem kommunalförbund med verksamhet på va-området. Inget av förbunden hade huvudmannaskapet för någon allmän va-anläggning. Ett av förbunden, Käppalaförbundet, omhändertog och renade avloppsvatten från nio kommuner i norra Stockholmsregionen. De fyra övriga producerade dricksvatten. Kommunalförbundet Norrvatten betjänade tolv kommuner i Stockholms län och en i Uppsala län. I Sörmland fanns Nyköping-Oxelösunds vattenverksförbund för dessa två kommuner, i Västra Götalands län Kommunalförbundet Skaraborgsvatten för tre kommuner och i Värmland Karlstad-Grums vattenverksförbund för dessa två kommuner. Käppalaförbundet omsatte 180 Mkr och Norrvatten drygt 100 Mkr. De övriga var avsevärt mindre.

Den 1 januari 2003 tillkom ytterligare ett kommunalförbund med verksamhet på va-området, nämligen Bergslagens Kommunalteknik med huvudsäte i Nora. Det är ett förbund mellan bergslagskommunerna Hällefors, Lindesberg, Ljusnarsberg och Nora som från och med april 2003 har tagit över verksamhetsansvaret för kommunaltekniken i dessa kommuner. Förbundet arbetar inom fem områden, nämligen avfall och deponi, gator och vägar, park och idrott, lokalvård samt vatten och avlopp. Förbundet styrs av en direktion och har cirka 200 personer anställda. All personal som i de fyra kommunerna tidigare har arbetat inom de angivna områdena har förts över till Bergslagens Kommunalteknik. Det innebär att kommunerna numera helt saknar egen kompetens inom dessa områden. Förbundet skall för de ingående kommunernas räkning ha såväl det rättsliga ansvaret för hela va-verksamheten som ansvaret för själva driften av va-anläggningarna.

## 6.2 Lokaliseringsprincipen

Vissa begränsningar av samverkansmöjligheterna följer dock av bestämmelserna om den kommunala kompetensen. Den i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) intagna lokaliseringsprincipen ställer upp vissa hinder både mot att kommuner säljer tjänster till varandra och mot att de samverkar och erbjuder varandra sin kompetens i fråga om myndighetsutövning. Lokaliseringsprincipen innebär att den verksamhet som en kommun bedriver skall ha en anknytning

till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna. Intresset av ett samarbete mellan kommuner måste vara ömsesidigt och varje kommuns deltagande bör stå i proportion till det egna kommunintresset. I rättspraxis har kommuner ansetts ha vissa möjligheter att sälja tillfällig överskottskapacitet utan hinder av lokaliseringsprincipen. Men i övrigt har det bara i mycket speciella fall godtagits att en kommun erbjuder sina interna tjänster och produkter på den allmänna marknaden. Det skall tungt vägande skäl till för att anses kompetensligt. Enbart kommunens intresse av att fortlöpande kunna sysselsätta egen personal och eget kapital räcker inte.

Kommunala företag är på samma sätt som de kommunala myndigheterna bundna av lokaliseringsprincipen och kravet på att den verksamhet som bedrivs är av allmänt intresse för kommunmedlemmarna.

Lokaliseringsprincipen hindrar alltså kommunala va-företag från att konkurrera med sin verksamhet utanför den egna kommunen och sälja sina tjänster som entreprenör åt andra kommuner. Detta motverkar den strävan mot ökad regionalisering av företagsamheten som här förordas.

I Referensgruppens förslag år 1994 till ny lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar fanns en bestämmelse som skulle ge kommunala huvudmän större möjligheter att både driva och äga allmänna va-anläggningar i annan kommun. Men det förslaget ledde inte till lagstiftning.

För att skapa mer ändamålsenliga verksamhetsområden som kan bära upp verksamheten med ett bättre resursutnyttjande, borde dock kommuner och kommunala bolag, liksom privata företag, vara oförhindrade att driva va-verksamhet och äga va-anläggning i andra närliggande kommuner. Visserligen synes samma ändamål i stor utsträckning kunna tillgodoses med samverkan genom interkommunala avtal eller i gemensamma bolag eller kommunalförbund. Men i en del lägen skulle marknaden för va-tjänster säkerligen fungera betydligt bättre om också kommuner och kommunala bolag kunde delta i konkurrensen på samma villkor som privata aktörer. Det gäller exempelvis vid upphandling av driftentreprenader av hela va-verksamheter. Vid sådan upphandling är det i dag svårt att få ihop tillräckligt många kvalificerade aktörer för att anbudskonkurrensen skall fungera tillfredsställande. Valagsutredningen, som informerats om hur upphandlingen av den förut beskrivna driftentreprenaden i Norrtälje genomförts, noterar

att kommunen, trots ett gediget förarbete, i slutomgången bara hade tre externa anbud att välja bland, nämligen ett från Roslagsvatten AB, ett från engelska Severn Trent Plc med svenska VAI VA-Projekt AB som medsökande och ett från franska Compagnie Générale des Eaux (Veolia Water), som vann entreprenaden. Det kan förväntas bli vanligare att driftentreprenader bjuds ut på det här sättet. Det är anledning nog att förbättra möjligheterna till en effektivare anbudskonkurrens i dessa fall.

Det finns förebilder i annan speciallagstiftning på hur man med visst frångående av lokaliseringsprincipen har vidgat möjligheterna för kommuner att sluta avtal om samarbete över kommungränserna. I vissa lagar som skollagen (1985:1100), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor förutsätts till och med att ett sådant samarbete kommer till stånd.

Kommunala elföretag har i ellagen (1997:857) undantagits från lokaliseringsprincipen. Ett sådant företag i bolags- eller föreningsform får bedriva produktion av och handel med el och därmed sammanhängande verksamhet även utanför kommunens område och dessutom bedriva nätverksamhet i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet. Om det är fråga om elproduktion eller elhandel skall verksamheten drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt. Undantaget på elsidan gäller alltså inte bara lokaliseringsprincipen utan också kommunallagens självkostnads- och likställighetsprinciper. När elmarknaden släpptes fri ansågs kommunala elproducenter som drev verksamheten i privaträttsliga former ha behov av att kunna agera på samma villkor som de privata aktörerna.

Regeringen har i propositionen "Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn" (prop. 2001/02:56) ansett att ett likadant undantag från lokaliseringsprincipen bör genomföras för kommunala fjärrvärmeföretags rätt att bedriva sin verksamhet i närområdet utanför kommunen, men först efter en ytterligare utredning av möjligheterna att införa en pristillsyn av värmedistribution. Direktiv för en sådan utredning meddelades i december 2002. Riksdagen delade regeringens bedömning när det gäller lokaliseringsprincipen (bet. 2001/02:NU9).

En motsvarande bestämmelse bör införas i va-lagen som öppnar möjlighet för kommuner att äga va-anläggning och driva va-verksamhet även i annan närliggande kommun, om det för med sig ett effektivare utnyttjande av de samlade resurserna. Här bör

undantaget dock inte begränsas till att bara gälla de kommunala bolagen. De kommunala förvaltningarna och andra offentlig-rättsliga kommunala subjekt bör ha samma möjlighet. Det torde inte finnas anledning befara att skattemedel skulle kunna komma in och snedvrída den konkurrens som föreslås bli möjlig på detta område. Med hänsyn till de speciella villkor under vilka va-verksamheten skall bedrivas, kommer det här ju inte att vara fråga om någon vanlig kommersiell konkurrensmarknad. En kommun som äger en va-anläggning i en annan kommun kommer som huvudman för denna anläggning att vara underkastad samma reglering som gäller för huvudmannskapet i den egna kommunen. Det innebär bl.a. att va-lagens självkostnadsprincip skall tillämpas och – enligt den nya beslutsordning som senare skall utvecklas – att värdkommunen kommer att besluta om taxan, verksamhetsområdet och allmänna bestämmelser för anläggningens brukande. Självkostnadsprincipen skall gälla för huvudmannens samlade va-verksamhet, alltså även den va-verksamhet som han driver som entreprenör i en annan kommun. En sådan entreprenad skall inte kunna drivas med förlust. Ett väsentligt underskott i entreprenaden kommer nämligen inte att betraktas som en nödvändig kostnad i avgiftsunderlaget för va-verksamheten i den egna kommunen. Och det kan inte vara i de egna kommunmedlemmarnas intresse att kommunen bedriver va-verksamhet i grannkommunen med skattemedel. En kommun bör därför inte åta sig entreprenader för längre tid än vad som med viss säkerhet kan överblickas ekonomiskt. Ett överskott på entreprenaden skall tillföras entreprenörens ordinarie va-verksamhet.

En förutsättning 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. Sådana samordningsvinster kan förmodligen bara uppnås mellan företag som ligger geografiskt nära varandra. Det bör vara fråga om en regional samordning. Här rör det sig nämligen bara om i princip hela va-verksamheter. Att sälja enstaka varor och tjänster på va-området är inte att driva va-verksamhet. Specialtjänster för exempelvis videoundersökning av avloppssystem, relining av ledningar eller laboratorieanalyser av vattenkvalitet kan säkerligen med fördel bjudas ut på en geografiskt mycket större marknad. Men om det är en kommunal huvudman som gör det, skall det även i fortsättningen ske enligt den allmänna regleringen i kommunal-

lagen. För att omfattas av undantaget från lokaliseringsprincipen skall sådana tjänster ingå i ett åtagande av en mer fullständig drift av en va-anläggning.

Eftersom samordningen av resurserna skall vara kostnadseffektiv och va-lagens självkostnadsprincip skall gälla all den va-verksamhet som en kommunal huvudman bedriver, borde hans verksamhet i andra kommuner normalt inte medföra ett högre pris på vattentjänsterna där än i den egna kommunen.

## 7 Ansvar för vattentjänsterna

**Förslag:** Det bör vara en lagfäst kommunal skyldighet att svara för tillgången av allmänna vattentjänster där det finns förutsättningar för detta. För att klara den uppgiften bör kommunerna behålla rådigheten över va-resurserna, åtminstone såvitt avser ägandet, ansvaret för investeringarna och rätten att besluta om taxa, allmänna bestämmelser och verksamhetsområde.

Vi förslår därför att de allmänna vattentjänsterna skall tillhandahållas av kommunala va-anläggningar, att ägaren skall vara huvudman för anläggningen och att driften får upplåtas till annan bara om det kan ske med upprätthållande av självkostnadsprincipen.

### 7.1 Skäl för offentligt ägande

Det skall enligt direktiven vara en utgångspunkt för den här utredningen 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, och att allmänna va-anläggningar därför främst bör ägas av kommuner eller andra offentlighetsrättsliga subjekt. Sett från va-lagens nuvarande reglering är det egentligen en ganska given utgångspunkt. Det är på kommunen lagen lägger skyldigheten att se till att allmän va-anläggning kommer till stånd när vattenförsörjning och avlopp för viss befintlig eller blivande bebyggelse med hänsyn till hälsoskyddet behöver ordnas i ett större sammanhang. Lagen förutsätter att skyldigheten normalt fullgörs genom att kommunen utför och driver den anläggning som behövs. Så har det också fungerat hittills. Och kommunerna har, utom i de undantagsfall som tidigare redogjorts för, direkt eller indirekt genom sina bolag behållit ägandet av anläggningarna.



I den allmänna debatten anförs inte sällan ideologiska skäl för att ägandet även fortsättningsvis bör stanna hos kommunerna. Det förhållandet att va-försörjningen utgör ett naturligt monopol och vattnet ett nödvändigt livsmedel, har fått somliga att betrakta tillgången till vattentjänsterna som en mänsklig rättighet som privata intressenter inte borde tillåtas tjäna pengar på. Vattnet är en samhällelig angelägenhet, har man sagt. Det är en inställning som rimmar ganska väl med den gällande regleringen, som ju närmast ser vattentjänsterna som en form av samhällsservice för vilken inte heller det allmänna får gottskriva sig ekonomiska vinster.

Som utredningen tolkar direktiven ingår det i uppdraget att lagens självkostnadsprincip skall upprätthållas. Det säger sig självt att möjligheterna att göra detta starkt skulle försvåras om kommunerna säljer ut de allmänna anläggningarna till privata intressenter. Det är inte lätt att se någon trovärdig affärsidé för ett kommersiellt företag som huvudman för en allmän va-anläggning, om självkostnadsprincipen skall efterlevas. Även om företaget framgångsrikt skulle effektivisera verksamheten genom att exempelvis ta tillvara synergier och skalfördelar, så ger detta ju inte företaget – enligt den i rättspraxis gjorda uttolkningen av nämnda princip – rätt att också ta hem rationaliseringsvinster som härrör från va-verksamheten. Samordningsvinster som uppkommer i annan verksamhet lär knappast räcka till för att motivera va-verksamheten. Att denna verksamhet inte får gå med vinst borde nästan per definition göra den kommersiellt ointressant. Det har i alla händelser inte i utredningen kommit fram någon bra förklaring till varför även va-verksamhet utan vinstintresse skulle kunna vara affärsmässigt motiverad för privata intressenter.

Dessutom riskerar kommunen att göra en dålig affär på en utförsäljning av anläggningen. Erfarenheterna hittills tyder inte på att marknaden har någon realistisk prisbildning för alla värden som följer med en sådan försäljning. De kommunala va-anläggningarna består av investeringar som ibland kan räknas hundratalet år tillbaka. Sett över tiden har förmodligen merparten av investeringarna skett med skattemedel och statliga bidrag. I den mån investeringarna alls varit föremål för planmässig avskrivning har den ekonomiska livslängden säkerligen varit avsevärt kortare än den tekniska. Anläggningarnas bokförda värde utgör därför antagligen bara en bråkdel av ett mer realistiskt beräknat bruksvärde. Överlåtelsen sker vanligen efter det bokförda värdet. Det har nämligen hävdats att självkostnadsprincipen inte skulle

tillåta förvärvaren att grunda senare avgiftsuttag på något högre anskaffningsvärde. Enligt Va-nämndens uttalanden i flera remissyttranden skulle i varje fall en väsentlig försäljningsvinst utöver det bokförda värdet i princip vara återbetalningspliktig gentemot anläggningens brukare. Med överlåtelsen av den fysiska anläggningen torde regelmässigt även följa den under lång tid i kommunen upparbetade va-kompetensen i form huvudsakligen av utbildad personal, kvalitetssystem, rutiner och organisation. Denna kompetens torde i allmänhet representera ett betydande värde.

Ett offentligt ägande borde borga för att monopolverksamheten konkurrensutsätts i den omfattning och på det sätt som reglerna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling förutsätter. De risker som stora diversifierade företag med va-verksamhet kan innebära i detta hänseende har redan beskrivits.

Att kommunen behåller rådigheten över va-resurserna underlättar den kommunala planeringen, såväl i stort som den mer specifika enligt plan- och bygglagstiftningen. Det hjälper kommunen också att leva upp till sitt ansvar enligt författningarna på miljö- och hälsoskyddsområdet. Och som inledningsvis berörts är det nästan en förutsättning för att kommunen på ett bra sätt skall kunna uppfylla sina förpliktelser enligt va-lagen. Det finns ingen anledning tro annat än att kommunen även fortsättningsvis kommer att få bära det yttersta ansvaret för att va-frågorna får en godtagbar lösning. I dag gäller ansvaret främst att va-anläggningar kommer till stånd när det behövs för hälsoskyddet. Det skall emellertid enligt utredningsdirektiven övervägas om ansvaret bör utvidgas så att det också gäller när en va-anläggning behövs för att skydda miljön. En sådan utvidgning skulle kunna få stor betydelse bl.a. för hur de i dag allt viktigare frågorna om dagvattenhanteringen skall lösas. Direktiven pekar också på andra utvidgningar. Det skall övervägas om ändamålet med allmänna va-anläggningar kan behöva vidgas så att det även omfattar till exempel vattenförsörjning för räddningstjänstens behov. Ju mer omfattande kommunens ansvar blir, desto angelägnare är det självfallet att kommunen råder över de resurser som behövs för att klara uppgiften. Överläts rådigheten till privata intressenter, avhänder kommunen sig därmed i väsentlig mån de praktiska möjligheterna att föra en egen va-politik, att exempelvis bestämma vilka investeringar och tekniska lösningar som bör genomföras och hur taxan bör utformas. Hur framtiden kommer att gestalta sig på detta område blir därefter i viktiga hänseenden beroende av privata

kommersiella intressen. Det avgörs inte längre i demokratiska former av kommunfullmäktige.

Det starka allmänintresset av en för samhället och medborgarna väl fungerande vattenförsörjning och avloppshantering ger anledning att slå vakt om det demokratiska inflytandet över verksamheten. Det talar för att kommunens ansvar bör fullgöras genom en anläggning som direkt eller åtminstone indirekt ägs av kommunen. Detta skulle också säkra allmänhetens möjligheter till insyn, eftersom verksamheten i så fall skulle förbli underkastad offentlighetsprincipen.

Regeringsformens bestämmelser om normgivning torde inte tillåta att ett kommersiellt privat företag får fortsätta att spela dagens roll som huvudman för en allmän va-anläggning. Huvudmannens beslut om taxa och allmänna bestämmelser för anläggningens brukande och kanske också beslut om verksamhetsområde, har ansetts vara av sådant slag att de faller under regeringsformens normbegrepp. Enligt den nuvarande regeringsformen kan sådan normgivningsmakt bara tillkomma riksdagen, regeringen, statliga myndigheter och kommuner. Den kan inte överlämnas till enskilda. Det förefaller ju heller inte särskilt lämpligt att ett privat monopolföretag på va-området tillåts omsätta dessa nödvändighetstjänster med en sådan makt.

Av tidigare avsnitt framgår att behov av effektivisering knappast kan motivera en privatisering av de svenska va-företagen. Mot den bakgrunden och med hänsyn till ovan anförda skäl för ett offentligt ägande, synes va-lagen även fortsättningsvis böra förutsätta att det i första hand är kommunerna som skall utföra och driva de allmänna anläggningarna. Regelsystemet bör utformas så att denna förutsättning kommer till tydligare uttryck än i dag. Inriktningen bör vara att kommunen åtminstone skall ha rådigheten över själva anläggningen, taxan och investeringarna. Och att kommunen bl.a. måste säkerställa erforderlig beställarkompetens i den mån drift eller annan del av verksamheten läggs ut på entreprenad.

## 7.2 Rådigheten över resurserna

En allmän va-anläggning får enligt 1 § va-lagen sin allmänna status genom att den drivs av en kommun eller förklarats för allmän enligt 31 §. Den som driver anläggningen är huvudman för denna. Av

bestämmelsen i 14 § om vad som ingår i anläggningen framgår att huvudmannen också förutsätts äga den.

En kommunal va-anläggning är allmän bara så länge den drivs av kommunen. Det har i detta avseende godtagits att kommunen i stor utsträckning driver verksamheten med hjälp av självständiga entreprenörer. Huruvida anläggningen fortfarande kan vara allmän och kommunen behålla huvudmannskapet även vid en sådan total driftentreprenad som den Veolia Water har i Norrtälje, har ännu inte prövats i rättstillämpningen. I direktiven för den här utredningen pekas på denna oklarhet i rättsläget. Utredningen ges uppdraget att överväga författningsändringar som tydliggör vem som bör anses som anläggningens huvudman i sådana fall.

Om kommunen överlåter sin va-anläggning till ett kommunalt bolag eller någon annan, så måste anläggningen, liksom andra anläggningar som inte är kommunala, allmänförklaras av länsstyrelsen för att få allmän status. När en anläggning väl är allmänförklarad behåller den emellertid denna ställning även efter överlåtelse till ny ägare.

Formellt knyter va-lagen alltså huvudmannskapet och de rättigheter och skyldigheter som följer med detta till den som svarar för driften av den allmänna anläggningen. De reella möjligheterna att råda över anläggningen torde emellertid i väsentligt högre grad vara avhängigt av ägandet än driften. Regleringen, som i enlighet med det tidigare sagda skall ta fasta just på innehavet av rådigheten över resurserna, bör därför i stället inriktas på ägarförhållandena. Det förefaller också från andra utgångspunkter naturligt att den som äger en allmän anläggning även formellt skall stå som anläggningens huvudman. Eftersom det är meningen att verksamheten under vissa förutsättningar även i fortsättningen skall kunna helt eller delvis drivas av fristående entreprenörer, behövs ett sådant klarläggande som utredningsdirektiven efterlyser. Det får man genom en bestämmelse om att den som äger en allmän va-anläggning skall vara anläggningens huvudman.

I konsekvens med detta bör även den kommunala anläggningens allmänna status knytas till ägandet och inte till driften. Anläggningen bör alltså anses allmän om den ägs av en kommun. Men intresset av kommunal rådighet över resurserna kräver knappast ett direkt ägande. Det bör räcka att anläggningen ägs indirekt genom en juridisk person över vilken kommunen ensam eller tillsammans med andra kommuner har ett bestämmande inflytande. Allmänstatusen bör rymma alla i dag förekommande former av

kommunal samverkan i privaträttsliga och offentligrättsliga juridiska personer. Av en kommun i annan kommun ägd anläggning bör också anses uppfylla allmänkriteriet.

Förhållandet mellan kommunen och huvudmannen för den kommunala anläggningen är enligt vårt förslag inte avsett att i någon större utsträckning påverkas av den valda formen för ägandet eller samverkan. Som senare skall utvecklas kommer det att vara upp till varje kommun att inom sitt område besluta om taxan och verksamhetsområdet för den allmänna va-verksamheten där och om allmänna bestämmelser för anläggningens brukande. Inte ens om huvudmannskapet anförtros ett kommunalförbund skall kommunen kunna överlåta denna normgivningsmakt till huvudmannen, och den övergår definitivt inte automatiskt till denne i och med förbundsbildningen. Det är meningen att kommunens fullmäktige i alla konstellationer skall ha kvar makten att besluta om taxan, verksamhetsområdet och de allmänna bestämmelserna. Vid alla former av samverkan kommer dessutom va-anläggningen att utgöra en egen allmän va-anläggning inom varje kommun, oavsett att huvudmannen är densamma.

Enligt 2 § va-lagen är kommunen skyldig att se till att en allmän va-anläggning kommer till stånd så snart det med hänsyn till angivet skyddsintresse behövs en sådan. Skyldigheten är ovillkorlig så länge behovet finns kvar. Men behovet har ansetts kunna tillgodoses på annat sätt utan kommunens medverkan, exempelvis genom en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen eller genom annan enskild anläggning som allmänförklaras.

För att säkerställa den kommunala rådgivningen över resurserna bör kommunens ovillkorliga utbyggnadsskyldighet vara kvar. Den bör dessutom skärpas till att gälla kommunala anläggningar. När det behövs en allmän va-anläggning skall kommunen alltså se till att en kommunal sådan anläggning kommer till stånd. Denna skyldighet bör vidare förenas med en uttrycklig föreskrift om att kommunen skall svara för att den kommunala anläggningen fyller sin uppgift så länge behovet av den finns kvar. Det bör stå alldeles klart att kommunens ansvar omfattar att sådana behov av anordningar för vattenförsörjning och avlopp som motiverar tillkomsten av en kommunal va-anläggning också skall på ett godtagbart sätt tillgodoses just genom en kommunal anläggning och inte på något annat sätt.

Ifall kommunen anlitar externa kommunala resurser och därför inte själv kan förfoga över den kommunala va-anläggningen – den

ägs exempelvis av en grannkommun eller av ett va-företag över vilket kommunen inte själv har ett bestämmande inflytande – måste kommunen redan när kommunen går in i denna relation genom bindande avtal försäkra sig om en rätt att få förvärva anläggningen eller det bestämmande inflytandet över ägarföretaget när en förändring av ägarförhållandena aktualiseras. Det är inte förenligt med det ansvar kommunen här föreslås få att kommunen försätter sig i ett sådant läge att kommunen inte kan förhindra att den kommunala anläggningen genom överlåtelse av ägandet eller på annat sätt mister sin allmänna status.

Med den bestämning av begreppet allmän va-anläggning som vi har använt här och som ju även omfattar anläggningar som ägs av kommunala bolag, borde det inte längre finnas något behov av att allmänförklara några kommunala anläggningar. Enligt utredningsdirektiven bör möjligheter att allmänförklara va-anläggningar dock finnas kvar för sådana anläggningar som drivs av enskilda. Också i fråga om allmänförklaringar av det slaget finns det emellertid anledning till en mer restriktiv hållning än den som gäller för närvarande. Ifall förhållandena är sådana att kommunen är skyldig att bygga ut en kommunal va-anläggning, bör det normalt inte godtas att ansvaret för utbyggnaden överlämnas åt enskilda. Undantagsvis kan det ibland visserligen vara lämpligare att inrätta en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. Som senare skall avhandlas bör kommunen till och med ha vissa möjligheter att förordna om en sådan va-samverkan mellan fastighetsägarna. Men det bör inte komma i fråga att enskilda skall fullgöra kommunens utbyggnadsskyldighet genom att bygga en anläggning som sedan skall allmänförklaras. Inom verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning, där rättsförhållanden enligt va-lagen redan har etablerats, bör varken befintliga eller blivande enskilda va-anläggningar kunna allmänförklaras över huvud taget. I den mån möjligheten att allmänförklara alls skall finnas kvar, bör den förbehållas sådana anläggningar som kommunen inte skulle ha varit skyldig att bygga. Det skulle eventuellt kunna gälla anläggningar för mindre, avskilda bebyggelseområden, för viss fritidsbebyggelse, eller en industri-anläggning som också betjänar en del annan bebyggelse i anslutning till industrin. Men när det i andra större sammanhang är av omständigheterna påkallat med en kollektiv lösning av va-frågorna, skall kommunen se till att det antingen inrättas en kommunal va-anläggning eller att det kommer till stånd en va-samverkan mellan fastighetsägarna i området.

Den här skisserade ordningen borde verka för att kommunerna i erforderlig utsträckning behåller rådigheten över va-anläggningen och va-verksamheten i den egna kommunen. Den innebär att varje kommun i praktiken måste hålla sig med en kommunal va-anläggning som kommunen också ansvarar för att den består så länge den behövs. Det är en något längre gående skyldighet än som följer av 2 § i nu gällande va-lag. Å andra sidan vidgas kommunens möjligheter att fullgöra skyldigheten, framför allt genom att utrymmet för samverkan med andra kommuner ökar. En kommunal samverkan regionalt skall bidra till att skapa lämpliga brukningsenheter för ett effektivt utnyttjande av resurserna.

Det ligger i samma intresse att enskilda va-anläggningar inom verksamhetsområdet för en allmän va-anläggning inte skall kunna allmänförklaras. Mycket talar för att auktorisationsmöjligheten knappast kan vara kvar i något annat sammanhang heller. När det framstår som ett lämpligare alternativ skall däremot den allmänna anläggningen ibland kunna ersättas av en gemensamhetsanläggning som fastighetsägarna driver tillsammans. Fastigheter som betjänas av en sådan gemensamhetsanläggning skall inte ingå i verksamhetsområdet för den allmänna anläggningen. Också inom verksamhetsområdet bör det dock finnas ett visst utrymme för enskilda bra småskaliga va-lösningar.

### 7.3 Utrymmet för privatisering

Vårt förslag förutsätter alltså att kommunerna skall behålla en kommunal rådighet över va-resurserna. I fråga om ägandet betyder detta att den allmänna va-anläggningen i en kommun skall vara kommunalägd, antingen så att en eller flera kommuner äger den direkt eller att de gör det indirekt genom en juridisk person över vilken kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Ett sådant inflytande har de om de ensamma eller tillsammans förfogar över mer än hälften av rösterna i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening eller om de har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för bolaget eller föreningen eller om de utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Inom ramen för det överskjutande inflytandet bör kommunen kunna etablera ett samarbete med utomstående privata rättssubjekt, exempelvis genom försäljning av en aktiepost. Gäller försäljningen aktier i ett renodlat va-företag, bör den dock ske för va-verksam-

hetens skull. Självkostnadsprincipen skall upprätthållas och den torde inte i alla lägen komma att medge att kommunen realiserar något som kan hänföras till va-resurser för att tillgodose andra ändamål. Samma princip torde för övrigt komma att förhindra sådan avkastning på aktierna som annars skulle ha kunnat göra dessa kommersiellt intressanta.

Förvärv av aktier i ett kommunalt multi utility företag med va-verksamhet, som det Sydkraft gjort i Norrköping och Fortum i Karlskoga, kommer antagligen att vara mer lockande för kommersiella intressen. Så länge aktieförsäljningen inte hotar det bestämmande inflytandet, är det väl inte heller nödvändigt att hindra den. En tydlig självkostnadsprincip och strikta regler om särredovisning av va-verksamheten kan dock komma att få köparens intresse för va-delen i företaget att svalna. För värderingen av aktieposten kommer den delen då kanske inte att ha någon större betydelse. Det kan vara ett skäl att skilja av va-delen från företaget innan aktierna säljs.

Utöver ägandet bör den kommunala rådigheten omfatta åtminstone investeringarna och taxan. Det ligger närmast i sakens natur att ansvaret för investeringarna och dessas finansiering lämpligen bör följa ägaransvaret. Detsamma gäller besluten om hur mycket avgifter som skall tas ut av brukarna.

Det kvarvarande utrymmet för privata inslag svarar i stort sett mot kommunens möjligheter att utnyttja externa resurser för att genomföra va-verksamheten. I dag används externa resurser i mycket stor utsträckning när det gäller anläggningsarbeten, betydligt mindre för drift och underhåll. Upphandlingen skall följa reglerna i lagen om offentlig upphandling. Med gällande tröskelvärden torde det ofta vara fråga om att tillämpa ett förenklat upphandlingsförfarande. Men att varor och tjänster på det här området handlas upp i konkurrens när det finns förutsättningar för detta, skall naturligtvis inte motverkas. Helst skall både kommuner och privata företag kunna delta i den konkurrensen.

Även totala driftentreprenader skall under vissa förutsättningar kunna bjudas ut på marknaden, om de kan förenas med självkostnadsprincipen. Utredningen har fått uppgiften att överväga vilka krav som skall gälla för sådana driftentreprenader. Det görs i nästa avsnitt.



## 7.4 Driftentreprenader

Ett första krav är givetvis det nyss nämnda, att självkostnadsprincipen inte träds förnärlig. Det gäller generellt för allt anlåtande av externa resurser. Det måste vara ordentligt utrett att kommunen som huvudman för den allmänna va-anläggningen inte med egna medel eller på annat tillgängligt sätt klarar att utföra arbetet lika billigt själv. Och kommunen måste se till att anläggningens brukare inte heller i det långa loppet riskerar att hamna i en situation där de i realiteten får betala mer för vattentjänsterna än som svarar mot de nödvändiga kostnaderna för att producera dessa tjänster. Vattentjänsterna skall vara en form av samhällsservice som uteslutande sker till sina egna nödvändiga kostnader. En kommun skall inte kunna komma undan ansvaret för detta bara genom en hänvisning till att kostnaderna uppgår till det pris som ett kommersiellt företag betingar sig för att utföra denna service. När det gäller driften av hela va-verksamheter räcker det inte att den i vederbörlig ordning har bjudits ut till en öppen konkurrens på marknaden i enlighet med reglerna i lagen om offentlig upphandling. Med hänsyn främst till hur va-lagens självkostnadsprincip är tänkt att fungera, kan det här inte vara fråga om en kommersiell marknad i egentlig mening. Den ansvarige huvudmannen kan inte utan vidare godta ett anbud bara för att det är lägst i en anbuds konkurrens. Bedömningen måste vara att taxan med detta anbud även på sikt kommer att stanna vid en täckning av de nödvändiga kostnaderna. Som tidigare har redogjorts för synes förutsättningarna för en effektiv va-drift i kommunal regi inte vara sämre än i privat regi. Ett kommersiellt anbud på driften borde följaktligen inte ligga lägre än kostnaderna för en kommunal drift. Om förutsättningarna i övrigt är lika men det kommersiella företaget behöver en vinstmarginal som kan motivera engagemanget, borde ju en kommunal drift på självkostnadsnivå bli billigast i längden. Ett accepterande av att kommunen likväl inte klarar detta med egna och andra kommunala resurser, kräver en grundlig undersökning och analys från kommunens sida. Det kommersiella anbudet kan naturligtvis vara grundat på annat än en strävan av att omedelbart tillgodose ett vinstintresse. Det kan exempelvis vara förestavat av strategiska hänsyn. För ett stort och finansiellt starkt va-företag, som inte tidigare är representerat på den aktuella marknaden, kan värdet av att etablera en referensanläggning där vara fullt tillräckligt för den första entrepre-

nadperioden. Ett fördelaktigt sådant anbud kan vara svårt att motsätta sig enligt gällande upphandlingsregler. Men en accept förutsätter ändå att huvudmannen inte låser fast sig för en fortsättning som går ut på att etableringen senare också skall generera en affärsmässig avkastning utöver kostnadstäckningen. Den fortsättningen bör huvudmannen undvika genom att själv gå in och ta över verksamheten i egen regi eller anlita andra kommuner eller kommunala företag som arbetar på självkostnadsbasis. Hos kommunen som huvudman för va-anläggningen blir kostnaden som motsvaras av driftentreprenörens vinst på entreprenaden i princip inte någon nödvändig kostnad för den allmänna va-verksamheten, om andra billigare självkostnadsbaserade alternativ står till buds.

Entreprenadavtalet får under inga förhållanden leda till att kommunen förlorar möjligheterna till en övergripande styrning av verksamheten. Kommunen måste utan hinder av avtalet kunna vidta alla åtgärder och annat som kan behövas för att kommunen skall kunna uppfylla sina rättsliga skyldigheter som kommun och som huvudman för va-anläggningen. Det kan gälla allt från utbyggnadsskyldigheten till ansvaret mot brukarna och utomstående för anläggningens funktion och vattentjänsternas beskaffenhet.

Om nu kommunen eller den kommunale huvudmannen ändå väljer att lägga ut driften av verksamheten på entreprenad, så skall denna handlas upp i enlighet med reglerna i lagen om offentlig upphandling. Upphandlingen skall ske i den största konkurrens som är möjlig också med beaktande av självkostnadsprincipen. Med den av oss förordade organisationen – där även kommuner och kommunala va-företag genom undantaget från lokaliseringsprincipen kommer att kunna delta i konkurrensen – borde det finnas förutsättningar för att det grundläggande intresset bakom självkostnadsprincipen blir tillgodosett vid upphandlingen. Som förut sagts skall ju de kommunala huvudmännen vara bundna av denna princip även i fråga om den verksamhet som de driver som entreprenör i en annan kommun. Under sådana förhållanden blir det nästan nödvändigt för en kommersiell aktör att vara betydligt effektivare än sina kommunala konkurrenter för att han skall kunna hävda sig i anbuds konkurrensen. Om emellertid ett kommersiellt grundat anbud – med utrymme för vinst åt entreprenören – skulle vara fördelaktigare än de på självkostnadsnivå beräknade anbudena, måste priset enligt detta anbud, trots vinstinslaget, vara att betrakta

som en nödvändig kostnad för den allmänna va-verksamheten. Självkostnadsprincipen kan på detta sätt upprätthållas även med privata driftentreprenörer. Men det förutsätter en verklig konkurrens med självkostnadsbaserade alternativ. Går det inte att få till stånd en godtagbar sådan konkurrens vid upphandlingen, får upphandlingen ställas in.

En ytterligare förutsättning för upphandlingen är att det anbud som godtas kan i sin helhet redovisas öppet så att en utomstående kontroll kan bekräfta att självkostnadsprincipen inte trätts för när vid upphandlingen.

Ett annat problem med den här typen av totala driftentreprenader är att de bara konkurrensutsätts vid upphandlingstillfället och att konkurrensvillkoren vid nästa upphandlingstillfälle riskerar att snedvridas genom det försteg i flera viktiga avseenden som innehavaren av entreprenaden kan skaffa sig under en lång entreprenadtid. Denna tid bör därför begränsas. Vi har i utredningen bedömt att det borde räcka med fem år, såvida det inte i det enskilda fallet finns särskilda skäl för en längre period.

Företrädare för Veolia Water AB, som i Norrtälje innehar den för närvarande största privata driftentreprenaden i landet, har dock förklarat för oss i utredningen att femårsperioder inte räcker för att få till stånd de driftåtaganden som den allmänna verksamheten mår bäst av. De har vidare anfört: Anbudskostnaderna är ofta så höga i dessa sammanhang att kostnaderna måste kunna slås ut på en längre period. En kort tid medför oacceptabla konsekvenser för den personal som entreprenören tar över. Det är inte rimligt att begära att de skall byta arbetsgivare vart femte år. Entreprenören har svagare motiv och mindre möjligheter att kompetensutveckla personalen och organisationen i övrigt och att kostnads- och tekniskt utveckla och förädla driftsystem, metoder och allehanda rutiner i verksamheten. Entreprenörens motivation att vidta olika åtgärder beror på i vilken omfattning avkastning på motsvarande investerat kapital (då investering innebär pengar, tid, överföring av know-how etc.) kommer att ske under avtalsperioden. Med ett kortsiktigt avtal kommer i stället entreprenören att koncentrera sig på kommunens kortsiktiga förväntningar, nämligen att hålla nere kostnaderna med snabb finansiell avkastning, medan chanserna att till fullo utnyttja alla alternativa möjligheter för att göra driften mer effektiv och uppnå en högre kvalitet på tjänsterna kommer att bli begränsade.

Det ligger säkert mycket i dessa synpunkter. De speglar en rimlig attityd från entreprenörshåll och beskriver förmodligen väl verkligheten som de ser den. Man bör därför räkna med risken för de antydda nackdelarna med korta driftentreprenader och försöka gardera sig i avtalet. Och man får hoppas att entreprenören skall verka för en mer positiv utveckling under längre entreprenadperioder. Fast några garantier för detta finns inte. En del kan väl skrivas in i avtalet. Men i huvudsak låter sig utfallet nog inte värderas förrän entreprenaden är slutförd.

Andra omständigheter talar emellertid för att tiderna inte bör vara för långa. Ifall entreprenören försummar driftentreprenaden, är det bra om den är så pass kort att han inte hinner köra verksamheten i botten. Trots de nyss refererade entreprenörs-synpunkterna bör det nog kunna förväntas av en seriös entreprenör att han utgår från ett långsiktigt perspektiv på sin verksamhet också i fråga om sina mer kortfristiga entreprenader. Han måste väl ändå ha ambitionen att försöka få förnyat förtroende under kommande perioder. Entreprenadtidens längd borde därför inte vara avgörande för hans planering och genomförande av driften. Genom kortare tider behåller huvudmannen för va-anläggningen en värdefull handlingsfrihet och entreprenören förhindras att växa fast på bekostnad av konkurrensen.

Om en avtalad driftentreprenad innebär att huvudmannen gör sig av med sina egna driftresurser, bör vad som behövs för en senare återgång till drift i egen regi säkerställas genom en uttrycklig reglering i avtalet. Det kan exempelvis gälla villkoren för övertagande av personal och driftorganisation. Entreprenadtiden får då inte vara så lång att en sådan återgång blir orealistisk. Det är framför allt mot denna bakgrund som vi har kommit fram till att det bör krävas särskilda skäl för längre perioder än fem år.

För att underlätta återgången och möjliggöra senare byte av entreprenör, måste huvudmannen ha full insyn i en lämnad entreprenads alla delar och nära följa upp den med en fortlöpande granskning som ger honom all den information om verksamheten som behövs för att han och andra aktörer på marknaden skall kunna på samma villkor som entreprenören bedöma förutsättningarna för att ta över driften vid entreprenadperiodens slut.

Kommunen eller huvudmannen måste vidare behålla eller bygga upp kompetens som under entreprenadtiden klarar de omförhandlingar som har avtalats eller som ändrade förutsättningar kan ge

anledning till och kompetens som i slutändan klarar av att handla upp en ny entreprenad.

## 7.5 Offentlig upphandling

Som vi redan varit inne på i föregående avsnitt skall upphandling av driftentreprenader och andra entreprenader i va-verksamheten så långt möjligt följa bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Dessa bestämmelser går väsentligen ut på att upphandlande enheter genom utnyttjande av marknadskrafterna skall kunna anskaffa efterfrågade varor eller tjänster till lägsta möjliga pris eller på de annars mest fördelaktiga ekonomiska villkoren med hänsyn till sådant som pris, kvalitet och miljöpåverkan. Upphandlingsförfarandet syftar till en ökad effektivitet och ett bättre resursutnyttjande i det allmännas verksamhet, vilket direkt eller indirekt förväntas komma medborgarna till godo.

Man kan fråga sig om inte också organiserandet av den allmänna va-verksamheten i övrigt är underkastat denna lagreglering, exempelvis kommunens åtgärder för att organisera huvudmannskapet för en allmän va-anläggning. I och för sig avser lagen med upphandling bara att någonting anskaffas, dvs. att den offentliga sektorn tillförs en tillgång eller en tjänst och betalar för detta. Att göra sig av med tillgångar är ingen upphandling. I princip hindrar därför inte LOU att en verksamhets tillgångar överläts i samband med att kommunen bolagiserar verksamheten eller helt privatiserar den. Men om det bland tillgångarna ingår exempelvis den avyttrade verksamhetens pågående uppdrag, kan saken komma i ett annat läge. Ett överlåtet uppdrag innebär nämligen i praktiken ett leverantörsbyte, vilket kan leda till att uppdraget skall upphandlas.

LOU bygger främst på tre EG-direktiv, nämligen Rådets direktiv 92/50/EEG (det s.k. tjänstedirektivet), 93/36/EEG (det s.k. varudirektivet) och 93/37/EEG (det s.k. bygg- och anläggningsdirektivet) med senare ändringar. Dricksvattenförsörjning regleras i 4 kap. LOU, vilket i sin tur bygger på Rådets direktiv 93/38/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av upphandlingsförfarandet för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (det s.k. försörjningsdirektivet), ändrat genom Rådets direktiv 98/4/EEG. I detta direktiv och LOU talas bara om distribution eller försörjning med dricksvatten. Begreppet vattenförsörjning i nuvarande va-lag är vidare. Förutom

dricksvattenförsörjning omfattar det exempelvis vattenleveranser till olika näringsverksamheter. Men denna vattenförsörjning för andra ändamål får väl i det här sammanhanget anses underordnad dricksvattenförsörjningen, så att 4 kap. LOU ändå blir tillämpligt.

Avloppsrening, som även anses omfatta annan spillvattenhantering, är en s.k. A-tjänst (avdelning A punkten 16 i bilagan till LOU) vilket innebär att upphandlande enheter enligt 1 kap. 5 och 6 §§ skall tillämpa 5 kap. LOU vid upphandling över det s.k. tröskelvärdet.

I den mån vattentjänster som skall upphandlas inte omfattas av 4 eller 5 kap. gäller i stället bestämmelserna i 6 kap. LOU, vilka endast i begränsad omfattning införlivar EG:s direktiv. Dessa bestämmelser gäller även upphandling av tjänster av sådan art som i och för sig omfattas av 4 eller 5 kap. men som understiger däri angivna tröskelvärden.

Formerna för upphandling skiljer sig åt beroende på om upphandlingen sker enligt 4 eller 5 kap. Särskilt kan nämnas att det i LOU centrala begreppet upphandlande enhet enligt 4 kap. är vidare än enligt 5 kap. Utan att behandla skillnaderna närmare kan dock konstateras att i stort sett all verksamhet inom området för allmän va-försörjning i och för sig är sådan att den faller under den här lagen.

Upphandlande enhet enligt definitionen i 1 kap. 5 § LOU, som gäller om inte avvikande regler finns, är huvudsakligen myndigheter men även bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser och vissa andra rättssubjekt som inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Vidare krävs, såvitt är av intresse här, att kapitalet – med vilket dock i enlighet med texten i Rådets direktiv 92/50/EEG borde förstås finansieringen – huvudsakligen tillskjutits av kommunen eller att upphandlingen står under kommunal tillsyn eller att styrelseledamöterna till mer än halva antalet utses av kommunen.

I 4 kap. ges en egen definition av upphandlande enhet som i och för sig täcker sådana myndigheter m.fl. som avses i 1 kap. 5 § men utan förbehållet avseende kommersiell eller industriell karaktär. Enligt denna definition är alla företag över vilka kommunen direkt eller indirekt kan utöva ett bestämmande inflytande att anse som upphandlande enheter. Med bestämmande inflytande avses att kommunen, direkt eller indirekt, i förhållande till ett företag innehar större delen av företagets tillskjutna kapital, eller

kontrollerar majoriteten av röstetalet på grund av aktieäggande eller motsvarande, eller kan utse fler än halva antalet ledamöter i styrelsen.

Enligt vad som nyss sagts omfattas de olika tjänster som va-huvudmannen svarar för i och för sig av LOU. Det intressanta här är dock om själva huvudmannskapet kan göras till föremål för offentlig upphandling.

Huvudmannskapet för en allmän va-anläggning innebär redan enligt gällande rätt en skyldighet att svara för fullgörandet av de offentlighetsrättsliga förpliktelser gentemot fastighetsägarna som följer av lagen. Något krav att kommunen själv, direkt eller indirekt, skall svara för va-försörjningen ställs inte upp, inte ens när denna ombesörjs av en allmän va-anläggning. Huvudmannskapet kan innehas av ett privatägt rättssubjekt över vilket kommunen inte har något inflytande. Detta är dock mycket ovanligt i Sverige. Det enda exemplet, förutom en del mindre allmänförklarade anläggningar, är va-anläggningen i Norrköpings kommun, som numera ägs av Sydkraft Vatten. Betydligt vanligare är däremot att kommunen alltjämt i praktiken äger och driver verksamheten men att denna organiserats i aktiebolagsform eller annan privaträttslig ägandeform. I regel ägs sådana bolag helt av kommunen, men det finns även exempel på inslag av privat deläggande. I avsaknad av rättslig reglering på området är ägar- och företagsstrukturen inom vassektorn mycket splittrad i flertalet europeiska länder. Detta synes ha varit huvudorsaken till att tjänster avseende dricksvattenförsörjning tidigare varit undantagna från tjänstedirektivets krav på offentlig upphandling (se punkten 8 i preambeln till försörjningsdirektivet).

En förutsättning för att ett privaträttsligt subjekt skall kunna vara huvudman enligt gällande rätt är dock att länsstyrelsen förklarar anläggningen för allmän. Allmänförklaring får endast beslutas om det enskilda rättssubjektet uppfyller vissa kvalifikationer. Det är här fråga om en slags auktorisation över vilken kommunen inte råder. När anläggningen förklarats för allmän är det huvudmannen själv och inte kommunen som svarar för att uppfylla lagens krav.

Enligt vårt förslag till lag kommer det inte längre att finnas någon möjlighet att allmänförklara en enskild va-anläggning (se avsnitt 10.6). Huvudmannskapet kommer uttryckligen att knytas till ägandet av anläggningen och denna måste, för att vara att anse som allmän, ägas av kommunen eller av ett bolag över vilket

kommunen har ett bestämmande inflytande. Några andra än kommunala intressen kommer således inte att kunna stå bakom huvudmannaskapet. Det blir alldeles klart att det är kommunens ansvar och ingen annans att gentemot enskilda fastighetsägare sörja för att allmänna vattentjänster kommer till stånd när sådana behövs.

Huvudmannaskapet enligt vår lag om allmänna vattentjänster kan alltså bara utövas i de former som lagen anger. Om kommunen väljer att organisera huvudmannaskapet genom att inrätta ett bolag över vilket kommunen har det bestämmande inflytandet rör detta sig inte om något som kan vara föremål för upphandling utan om en överföring av kommunala uppgifter. En sådan uppgiftsöverföring omfattas av den konventionsskyddade och grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Relationen mellan kommunen och bolaget konstituerar inte ett upphandlingskontrakt i direktivens mening. Upphandlingsrättsligt måste ett sådant kontrakt avse köp, hyra, hyrköp eller leasing av en vara, tjänst eller anläggningsarbeten. Andra avtalsförhållanden faller utanför definitionen av en upphandling. Det krävs att det sker ett utbyte av något slags nyttigheter mot ersättning. Om kommunens allmänna verksamhet förs över till ett bolag där kommunen utövar det rättsligt bestämmande inflytandet sker inte ett sådant utbyte. Kommunen köper inte vattentjänsterna från huvudmannen utan denne svarar själv för att uppfylla vad som i lagen åläggs huvudmannen.

När ett offentligt organ på detta sätt uppdrar åt annan att utföra en tjänst åt allmänheten inom sitt ansvarsområde mot att utföraren får rätt att tillgodogöra sig intäkterna från dem som nyttjar tjänsten, kan rättsförhållandet mellan det offentliga organet och utföraren i mycket likna ett koncessionskontrakt. Tjänstekoncessioner är visserligen undantagna från såväl tjänstedirektivets som försörjningsdirektivets tillämpning. I EG-domstolens dom av den 7 december 2000 i mål C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH och Telefonadress GmbH mot Telekom Austria AG*, som rörde tillämpningen av försörjningsdirektivet, har emellertid ansetts att upphandlande myndigheter som ingår sådana avtal ändå är skyldiga att beakta fördragets grundläggande regler i allmänhet och principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet i synnerhet. Detta har tolkats så att ett öppet förfarande som liknar ett upphandlingsförfarande skall tillämpas, låt vara något mindre formaliserat.



Även om kommunens beslut att genom bolagisering låta huvudmannskapet för en allmän va-anläggning utövas av ett kommunalt bolag nog i allmänhet förutsätter någon form av avtal mellan kommunen och huvudmannen, är det inte fråga om ett koncessionskontrakt. Huvudmannen har inte någon rätt att tillgodogöra sig något ekonomiskt utbyte av de utförda tjänsterna. Vad som genom avgifter tas ut från fastighetsägarna är reglerat genom den självkostnadsprincip som – enligt vad vi senare kommer att föreslå – alltså skall utgöra en av hörnstenarna i den här lagstiftningen. Detta gör att förutsättningarna för att tillämpa LOU är ännu mindre här än vad som gäller i fråga om rena koncessionskontrakt. Och de försvinner helt genom de i vårt förslag uppställda begränsningarna av vilka subjekt som kan vara huvudmän. Det finns således inte ens förutsättningar att tillämpa ett sådant ”förenklat förfarande” som förefaller kunna utläsas av nyssnämnda avgörande.

Emellertid har också den uppfattningen framförts att kommunen faktiskt, genom att organisera va-verksamheten i bolagsform, därigenom tar bolagets tjänster i anspråk på ett sätt som är att jämföra med köp av tjänster. Som framgått delar vi inte denna uppfattning. För övrigt torde inte heller ett sådant förhållande medföra någon skyldighet för kommunen att upphandla huvudmannskapet. LOU skall nämligen inte tillämpas på köp av tjänster från annan upphandlande enhet som på grund av lag eller annan författning, förenlig med Romfördraget, har ensamrätt att utföra tjänsten (5 kap.) respektive anknutet företag (4 kap.) med vissa undantag som inte är av intresse här. De företag inom va-sektorn över vilka kommunen har ett bestämmande inflytande enligt ovan bör undantagslöst anses som upphandlande enheter och huvudmannskapet enligt va-lagstiftningen får betraktas som en fördragsenlig ensamrätt.

Till detta kommer att den grundläggande tanken med LOU är att släppa in marknadskrafterna för att åstadkomma en prispress inom den offentliga sektorn. Dessa krafter förutsätter emellertid att de skall lönas ekonomiskt för en högre effektivitet. Den förutsättningen brister i det här fallet. Även om huvudmannen genom rationaliseringar och på annat sätt lyckas få ner kostnaderna för den allmänna va-verksamheten, så kommer detta honom inte till godo i form av något vinstutrymme. Avgiftsuttaget från brukarna får fortfarande inte överstiga de nödvändiga kostnaderna

för verksamheten. Utdelning av vinstmedel räknas inte som någon nödvändig kostnad.

När det i stället handlar om olika former av anläggnings-entreprenader och andra entreprenader, allt från mindre underhålls-uppdrag till totala driftentreprenader, är det å andra sidan klart att huvudmannen, vare sig denne är kommunen själv eller ett kommunalt bolag, är skyldig att i görlig omfattning tillämpa LOU. Den omständigheten att huvudmannen inte får ta ut högre taxa än som motsvarar verksamhetens självkostnader medför i princip inte att andra regler än vad som annars gäller vid tjänsteupphandling skall tillämpas. Att hänsynen till självkostnadsprincipen ändå i praktiken kan komma att kräva en viss modifierad tillämpning i fråga om totala driftentreprenader, har vi redogjort för i föregående avsnitt.

## 7.6 Allmänförklarade anläggningar

Fastän det normalt är kommunerna som skall råda över va-resurserna, anges det i direktiven för den här utredningen att allmänna va-anläggningar som redan ägs av bolag eller andra enskilda rättssubjekt skall kunna fortsätta att drivas i sin nuvarande form. De flesta av dessa anläggningar är visserligen kommunala va-anläggningar i den här använda meningen. Men det förekommer också andra allmänförklarade va-anläggningar som ägs och drivs av enskilda rättssubjekt. Endast en av dessa har tidigare varit en kommunal anläggning, nämligen Sydkraft Vattens allmänna va-anläggning i Norrköping.

Med den av oss föreslagna ordningen skall en allmänförklarad va-anläggning, som tillika är en kommunal anläggning, i fortsättningen anses som allmän endast på grund av att den är kommunalägd. Den tidigare auktorisationen av den allmänna anläggningen som sådan skall inte längre gälla. Det innebär att anläggningen inte kommer att behålla sin allmänna status om den överlåts till någon utanför den kommunala sfären.

Även allmänförklarade va-anläggningar som inte är kommunala anläggningar skall i varje fall en tid få drivas vidare som förut. Men det får ske enligt övergångsbestämmelser och i övrigt så långt möjligt under samma villkor som gäller för andra allmänna va-anläggningar. Dessa villkor kommer att förändras en del.

Hur verksamheten skall bedrivas påverkas också på annat sätt. Den förordade utvidgningen av kommunens utbyggnadsskyldighet enligt 2 § va-lagen innebär exempelvis att Norrköpings kommun inte längre kommer att kunna avtala bort sin skyldighet i detta hänseende till den nuvarande huvudmannen för den allmänförklarade va-anläggningen i Norrköping.

Någon möjlighet till nya auktorisationer i framtiden kommer vi däremot inte att föreslå. Som senare skall utvecklas förefaller detta institut inte längre fylla något praktiskt behov. Att behålla det i en ny va-lag skulle dessutom kräva en relativt omfattande särreglering. Detta framför allt som en följd av regeringsformens normgivningsbestämmelser.

## 8 Privatiseringsfrågans lösning

Den här gjorda analysen har sammanfattningsvis lett fram till slutsatserna att kommunerna på anförda skäl bör behålla en kommunal rådighet över va-resurserna och att regleringen i va-lagen bör verka för en sådan ordning. Den valda lösningen av privatiseringsfrågan innehåller inga förbud mot privata inslag i va-branschen, vilket annars förmodligen skulle kunna göra det svårare att förena den med vad EG-rätten kan komma att innehålla på detta område, utan bygger i stället vidare på den skyldighet som kommunerna redan har enligt 2 § va-lagen, att sörja för att allmänna va-anläggningar som behövs också kommer till stånd. Lösningen är att göra det tydligare att kommunen inte kan fullgöra skyldigheten på annat sätt än genom att se till att det är en kommunal va-anläggning som inrättas och att den sedan består som en kommunal anläggning så länge den behövs. Och eftersom det för möjligheterna att råda över resurserna är viktigare att äga anläggningen än att driva den, görs såväl huvudmannaskapet som anläggningens allmänna status beroende av vem som äger anläggningen och inte som i dag av vem som driver den. I lösningen ligger också att kommunen inte nödvändigtvis måste ensam ha den fulla rådigheten över resurserna utan det räcker att ha det indirekt eller tillsammans med andra kommuner. Det öppnar för olika former av kommunala samverkanslösningar. Ett ökat sådant samarbete borde kunna göra det lättare för kommunerna att framöver ta ett något större ansvar enligt va-lagen för en väl fungerande vattenförsörjning och avloppshantering i kommunen. Samtidigt kan det förväntas komma att bidra till en önskvärd regionalisering med från effektivitetssynpunkt mer ändamålsenliga kommunala brukningsenheter och verksamhetsområden. I det syftet förslås det dessutom bli kompetensenligt för kommunala huvudmän att äga va-anläggning och bedriva va-verksamhet också i andra närliggande kommuner.

## 9 Normgivningen

**Förslag:** Kommunen skall besluta om taxeföreskrifterna med grunderna för avgiftsuttaget och får överlämna till huvudmannen att beräkna avgifternas storlek i taxan.

Regeringen eller efter regeringens bestämmande kommunen får meddela föreskrifter om brukande av allmän va-anläggning.

Verksamhetsområdet för en sådan anläggning skall beslutas av regeringen eller, på regeringens delegation, av kommunen.

### 9.1 Inledning

Möjligheterna att organisera va-verksamheten styrs också av regeringsformens bestämmelser om normgivning. Dessa talar om hur för parterna i ett va-förhållande bindande föreskrifter, som inte utgörs av avtal eller annan privat rättsbildning, formellt skall komma till. Nu gällande 1974 års regeringsform (RF) definierar inte vad den menar med föreskrifter. Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 203) är det dock rättsregler som avses, dvs. regler som är bindande för myndigheter och enskilda och som utgör generella föreskrifter. Det senare kravet är uppfyllt om föreskriften exempelvis avser situationer av visst slag eller vissa typer av handlingsätt och riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

Det är bara offentliga organ som kan besluta om normer enligt RF. Normgivningsmakten tillkommer primärt riksdagen, som utövar den genom lagstiftning. Föreskrifter som inte kräver lagform kan beslutas av regeringen i förordning. Även förvaltningsmyndigheter och kommuner kan genom delegation få viss rätt att utfärda offentliga föreskrifter. Privaträttsliga subjekt kan däremot inte ges en sådan makt, inte ens om de anförtros förvaltningsuppgifter med myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § RF.

Beslut av huvudman för en allmän va-anläggning om taxa och om allmänna bestämmelser för anläggningens brukande innehåller utan tvekan sådana rättsliga föreskrifter som avses i regeringsformen. Det kan ifrågasättas om detta inte också gäller huvudmannens beslut om verksamhetsområde för anläggningen, eller om det i stället utgör ett förvaltningsbeslut. Hur därmed än må förhålla sig kan konstateras att de befogenheter som va-lagen i dag ger huvudmannen att utfärda rättsliga föreskrifter uppenbarligen strider mot regeringsformens bestämmelser i ämnet, eftersom huvudmannskapet kan innehas av såväl en fysisk person som annat enskilt rättssubjekt. Enligt den nuvarande regeringsformen kan sådana befogenheter bara delegeras till en huvudman som är kommun.

Va-lagens i det här avseendet avvikande reglering förklaras av att lagen kom till 1970, då 1809 års regeringsform ännu gällde. Tydligt förelåg det inte samma konflikt med den grundlagen. Och enligt övergångsbestämmelserna till 1974 års regeringsform skall äldre författning eller föreskrift äga fortsatt giltighet utan hinder av att den inte har kommit till i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av denna regeringsform. Bemyndigande, som har beslutats av Konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam, får utnyttjas även efter den tidpunkt då den nya regeringsformen började tillämpas, tills riksdagen bestämmer annorlunda. Det har dock förutsatts att äldre bemyndiganden skall bringas i överensstämmelse med RF vid en översyn av va-lagen.

Hur kan då en sådan överensstämmelse uppnås i en ny va-lag med den organisation av verksamheten och de allmänna anläggningarna som förut har skisserats till en lösning av privatiseringsfrågan? Vilken beslutsordning skall med andra ord gälla för tillkomsten av taxa, allmänna bestämmelser och verksamhetsområde?

PBL-utredningens lösning av normgivningsfrågorna var att kommunen efter laglighetsprövning skulle anta huvudmannens förslag till taxa och allmänna bestämmelser för anläggningens brukande. Kommunen skulle sedan kunna uppdra åt huvudmannen att besluta om sådan ändring av taxan som endast avser en anpassning till kostnaderna för anläggningen. Verksamhetsområdet för allmänförklarade anläggningar skulle bestämmas av länsstyrelsen och för övriga allmänna anläggningar av kommunen.

Grundlagsenligheten av PBL-utredningens förslag har dock ifrågasatts. När det gäller beslutsordningen för taxa och allmänna

bestämmelser synes den allvarligaste invändningen vara att kommunen därigenom skulle komma att besluta om sådana rättsförhållanden mellan enskilda rättssubjekt inbördes som bara riksdagen kan lagstifta om. Vad gäller besluten om verksamhetsområde förutsätter förslaget att sådana beslut inte utgör normbeslut enligt regeringsformen.

Den av PBL-utredningen föreslagna beslutsordningen passar heller inte i alla delar den av oss planerade organisationen av verksamheten. Den ger inte tillräckligt utrymme åt kommunfullmäktiges politiska styrning av taxebesluten. Förslaget begränsar fullmäktiges roll till någon slags judiciell prövningsinstans som endast kan ta ställning till lagligheten av huvudmannens taxebeslut. Fullmäktige får inte själv utforma den taxa man vill ha. Det kan dock på goda grunder hävdas att det just är i sådana avseenden som det demokratiska inflytandet borde kunna göras gällande.

De olika normbesluten behandlas i det följande var för sig.

## 9.2 Taxebesluten

Enligt 8 kap. 2 § RF skall föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag. Sådana föreskrifter tillhör det obligatoriska lagområdet från vilket riksdagen inte får delegera någon föreskriftsrätt.

Enligt 8 kap. 3 § RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Avgifter till det allmänna räknas hit, om den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlagga avgiften. Beträffande sådana offentlighetsrättsliga föreskrifter är det möjligt att delegera föreskriftsrätten i de ämnen som räknas upp i 8 kap. 7 § RF. Där anges exempelvis föreskrifter som avser skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa och föreskrifter som avser näringsverksamhet, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö samt jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård. Lagrummet är ganska allmänt hållet och förutsätter att det i varje enskilt lagstiftningsärende tas närmare ställning till det berörda bemyndigandets omfattning. Om riksdagen utnyttjar sin rätt att delegera till regeringen, kan riksdagen enligt 8 kap. 11 § RF medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att

meddela bestämmelser i ämnet. Riksdagens delegation kan däremot inte riktas direkt till en myndighet under regeringen eller till kommuner.

En större delegationsmöjlighet följer av 8 kap. 9 § andra stycket RF. Den gäller föreskrifter om sådana betungande avgifter till det allmänna som enligt 8 kap. 3 § RF skall meddelas av riksdagen. Befogenhet att meddela sådana föreskrifter kan riksdagen delegera såväl till regeringen som direkt till en kommun, och detta utan krav på anknytning till något av de i 8 kap. 7 § uppräknade ämnena.

Ett beslut om taxa enligt va-lagen innebär ett meddelande av sådana föreskrifter om betungande offentlighetsliga avgifter som nyss sagts. Det är inte meningen att beslutet skall ha någon annan karaktär i en ny va-lag. I dag fattas beslutet av huvudmannen för den allmänna va-anläggningen. Det är vanligtvis en kommun. Ingenting hindrar emellertid att någon annan är huvudman. Privat ägande och drift av en allmän va-anläggning är förutsatt genom möjligheten i 31 § va-lagen att allmänförklara enskilda va-anläggningar. Men som redan konstaterats kan den här aktuella föreskriftsrätten enligt RF bara delegeras till en kommun, inte till ett enskilt rättssubjekt.

Va-kollektivets avgiftsskyldighet gentemot huvudmannen för den allmänna va-anläggningen skall även i fortsättningen regleras genom en va-taxa. Det är en utgångspunkt för vår utredning och den har goda skäl för sig. Med den av oss förordade organisationen av den framtida va-verksamheten, som går ut på att kommunerna skall råda över de allmänna va-resurserna, bör det foljdriktigt också vara kommunerna och inte huvudmännen som skall bestämma va-taxan eller åtminstone de normativa inslagen i denna taxa. I vad mån skattefinansiering av den allmänna va-verksamheten kan komma i fråga, är det bara kommunen som kan avgöra. Men det är också en viktig fråga för den kommunala demokratin att ta ställning till hur avgiftsskyldigheten för de allmänna vattentjänsterna skall fördelas mellan de kommunmedlemmar som får del av dessa tjänster. Det är taxans föreskrifter om denna fördelning som har normativ karaktär.

Vi föreslår att de normativa taxebesluten skall fattas av kommunerna. Det står i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser. Och det är ju heller ingen främmande uppgift för kommunfullmäktige. En stor majoritet av landets kommuner tillämpar redan denna beslutsordning. Även bland de övriga finns



sedan gammalt en bred erfarenhet av taxefrågor på hela det kommunaltekniska området.

Varje kommun skall alltså besluta om hur taxan för de allmänna vattentjänsterna skall se ut i den egna kommunen. Det gäller för all allmän va-verksamhet där, även sådan som ägs av annan kommunal huvudman. Om kommunen inte själv är huvudman för den allmänna va-anläggningen, därför att denna exempelvis ägs av ett kommunalt bolag eller av en annan kommun, måste kommunens taxebeslut dock inte ta ställning till själva avgiftsbeloppen i kronor och ören räknat. Beslutet kan i sådant fall lämpligen begränsas till de kommunalpolitiskt önskvärda föreskrifterna om hur avgiftsskyldigheten enligt nuvarande 26 § va-lagen skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund. Det bör sedan av praktiska skäl kunna ankomma på huvudmannen för anläggningen, som ju har ansvaret för rörelsens resultat, att i enlighet med de av kommunen beslutade principerna för avgiftsuttaget bestämma nivån på avgifterna. Huvudmannens beslut om detta synes närmast vara att betrakta som ett förvaltningsbeslut utan normativ karaktär. Visst gäller beslutet generellt för alla brukarna, men det uttrycker ingen regleringsvilja från huvudmannens sida. Beslutet utgör bara en tillämpning av va-lagens avgiftsregler och kommunens taxeföreskrifter. Det faller automatiskt ut som resultatet av en ren räkneoperation. För maximalt avgiftsuttag får huvudmannen med tillämpning av reglerna i va-lagen fördela samtliga nödvändiga kostnader för va-verksamheten mellan brukarfastigheterna på det sätt som kommunen närmare har bestämt i sitt taxebeslut. Vataxan blir komplett som taxa genom huvudmannens utfyllnad med beloppen.

Att konstruera en taxa utan bestämda avgiftsbelopp kommer inte att innebära några svårigheter för kommunen. De använda taxeparametrarnas betydelse får i stället viktas med hjälp av relationstal. Hur det kan gå till visas i en bilaga till betänkandet (se *bilaga 3*). Där beskrivs förutsättningarna för en sådan beräkning vid tillämpning av det av Svenskt Vatten utgivna basförslaget till vataxa, som utgör den vanligast förekommande taxemodellen i landet. Dessutom redogörs där för de huvudsakliga komponenterna i denna taxa och för de olika avgiftsparametrarnas betydelse.

Ett ännu enklare sätt för kommunen att besluta om taxeföreskrifterna skulle kanske kunna vara att kommunen precis som i dag beslutar om hela taxan med belopp och allt men samtidigt anger att beloppen endast står för avgiftsparametrarnas

relativa vikt i taxan och att de inte är nominellt bindande för huvudmannen. Det får sedan bli huvudmannens sak att beräkna de slutliga avgiftsbeloppen i överensstämmelse med de relationer som följer av nivån på de av kommunen angivna beloppen.

Den kommunala självstyrelsen berättigar emellertid kommunen att helt eller delvis skattefinansiera den allmänna va-verksamheten i kommunen. För att kunna utöva denna rätt måste också en kommun som inte innehar huvudmannskapet för den allmänna va-anläggningen ha möjlighet att i alla fall på ett bindande sätt besluta även om själva avgiftsbeloppen i taxan. Men om en kommun i sådant fall gör detta, måste kommunen också ta på sig ett ansvar för kostnadstäckningen under den taxeperiod för vilken kommunen binder avgiftsuttagets storlek. Ett eventuellt underskott under denna period, som inte täcks av tidigare års överskott, måste kommunen under sådana förhållanden vara beredd att gå in och täcka med skattemedel eller på något annat sätt som inte belastar va-kollektivet. Kommunen skall nämligen inte kunna styra huvudmannens skötsel av verksamheten på annat sätt än genom sitt direkta eller indirekta inflytande över själva va-företaget eller genom tillskott av kapital till detta företag. Kommunfullmäktiges taxebeslut skall exempelvis inte kunna låsa taxan och sedan kräva att huvudmannen skall täcka ett därigenom uppkommet underskott i verksamheten med medel som huvudmannen i enlighet med gällande bestämmelser har fonderat för andra ändamål.

Gentemot huvudmannen skall kommunen på detta sätt ha ett slags ersättningsansvar för den taxa som kommunen beslutar med bindande verkan för huvudmannen och brukarna. Ett sådant ansvar för taxeföreskrifterna skall finnas även om dessa inte förenats med bestämda avgiftsbelopp. Ansvaret skall då gälla att föreskrifterna verkligen ger huvudmannen den avsedda rätten att ta ut avgifter. Om det vid en rättslig prövning slås fast att huvudmannen inte kan grunda avsedd uttagsrätt på de beslutade föreskrifterna, skall kommunen ersätta honom de avgiftsmedel som han därigenom mister.

En ytterligare förutsättning för grundlagsenligheten av kommunens taxeföreskrifter är att de, som anges i 8 kap. 3 § RF, avser ett förhållande mellan enskilda och det allmänna. När kommunen är huvudman för den allmänna anläggningen är detta inget problem. Något tveksammare kan det kanske vara ifall huvudmannskapet innehas av ett kommunalt bolag, som ju i och för sig är en privaträttslig organisation. På det här området får emellertid ett sådant bolag inte tillgodose något annat än allmänna

intressen. Bolaget har i enlighet med bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket RF anförtrotts förvaltningen av en allmän va-anläggning i kommunen och den myndighetsutövning som följer med huvudmannskapet för denna anläggning, som att exempelvis bestämma förbindelsepunkter för brukarfastigheterna och bestämma när avgiftsskyldigheten skall inträda för dessa fastigheter. Så länge berörda kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande över ett sådant bolag, måste bolaget rimligen anses tillhöra den krets av det allmänna som avses i regeringsformens bestämmelse. Det innebär att kommunfullmäktige kan ges bemyndigandet att meddela normativa taxeföreskrifter som rör förhållandet mellan enskilda brukare och huvudmän för allmänna va-anläggningar i den här använda meningen, dvs. anläggningar som ägs av en kommun eller av en juridisk person över vilken kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

När det däremot gäller andra allmänna va-anläggningar, som i enlighet med nu gällande va-lagsbestämmelser ägs av helt privata och från kommunalt inflytande fristående huvudmän, synes dessa svårligen kunna hänföras till den krets som kan anses som det allmänna. Det rättsliga förhållandet mellan en sådan privat huvudman och anläggningens enskilda brukare kan knappast vara annat än ett förhållande mellan enskilda inbördes. Taxeföreskrifter som rör ett sådant förhållande tillhör det obligatoriska lagområdet och kan inte delegeras.

Det nu anförda innebär att den av oss föreslagna beslutsordningen för taxeföreskrifter inte kan gälla för allmänförklarade va-anläggningar som inte tillika är kommunala anläggningar. Om auktorisationsförfarandet skulle finnas kvar i lagen, kommer beslutsordningen inte heller att kunna tillämpas på nytillkomna allmänförklarade anläggningar. För dessa måste i så fall en helt annan ordning inrättas.

### **9.3 Beslut om allmänna bestämmelser (ABVA)**

I fråga om rätten att besluta om allmänna bestämmelser för brukande av en allmän va-anläggning är grundlagsförutsättningarna ungefär desamma som för taxebesluten. Här finns dock inte någon möjlighet motsvarande den i 8 kap. 9 § andra stycket RF att delegera föreskrifträtten direkt till en kommun. Delegationen måste med tillämpning av 8 kap. 3, 7 och 11 §§ RF ske via

regeringen. Och kravet på anknytning till något av de i 7 § uppräknade ämnena skall vara uppfyllt. Enligt punkterna 1 och 4 i uppräknningen är det möjligt att delegera föreskriftsrätt avseende skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa samt jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård. I punkten 3 nämns bland annat utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö.

Den i uppräknningen gjorda hänvisningen till skyddet för hälsan och till natur- och miljövård borde rymma de föreskrifter som det här är fråga om. Förutom intresset av en god hushållning med naturresurserna skall behövliga föreskrifter om brukande av den allmänna anläggningen ytterst inte tjäna något annat syfte än att tillgodose va-lagens skyddsintressen att värna om hälsan och – som vi senare kommer att föreslå – miljön. Det torde alltså i och för sig vara möjligt att via regeringen delegera rätten att meddela föreskrifter om va-anläggningens brukande till kommunen. Beträffande kravet enligt 8 kap. 3 § RF att föreskrifterna måste avse ett förhållande mellan enskilda och det allmänna gäller här detsamma som i fråga om taxeföreskrifterna. Om föreskriftsrätten utövas av annan än riksdagen, kan den således inte tillämpas på andra allmänförklarade va-anläggningar än de kommunala anläggningarna.

Men frågan är om en ordning med kommunen som beslutande också är den lämpligaste, nu när huvudmannen inte längre kan få fatta dessa beslut. Alternativen är att föreskrifterna antingen tas in i lagen eller i en av regeringen beslutad förordning.

De kommunala huvudmännen för allmänna va-anläggningar har som sina allmänna bestämmelser för brukande av anläggningarna nästan genomgående antagit ett normalförslag till sådana bestämmelser som utarbetats av deras branschorganisation Svenskt Vatten. Som regel är det bara i fråga om detaljer som de antagna bestämmelserna annat än språkligt avviker från normalförslaget. Det är tydligt att huvudmännen normalt inte funnit anledning till någon särskild reglering av brukandet med hänsyn till lokala förhållanden. Det synbarligen ringa behovet av lokalt anpassade föreskrifter kan väl i och för sig tala för att kommunfullmäktige inte skulle belastas med dessa frågor i framtiden utan att de i stället borde regleras i lag eller förordning med generell giltighet för alla allmänna va-anläggningar.

Mer övergripande bestämmelser om brukandet hör hemma i lagen. Vi har tagit in sådana bestämmelser från normalförslaget till ABVA i vårt förslag till lag om allmänna vattentjänster. Även om man nog inte heller bör vara utan flera av de övriga bestämmelserna

i detta normalförslag, förefaller dessa dock inte vara av sådan karaktär att de lämpligen bör meddelas genom lag och knappast heller i förordning av regeringen. I vad mån det i praktiken behövs några detaljföreskrifter om utsläppsförbud och liknande är det förmodligen bara huvudmannen som kan ha någon välgrundad uppfattning om. Det talar för att sådana föreskrifter bör beslutas så nära huvudmannen som möjligt.

Vi föreslår att de behövliga föreskrifterna av detta slag skall meddelas på lokal nivå av kommunen. Det anknyter till den ordning som råder. Det stora flertalet kommuner fattar ju redan i dag, såsom huvudmän för sina va-anläggningar, besluten om allmänna bestämmelser. Även i de fall där kommunen inte själv innehar huvudmannaskapet, bör man kunna räkna med att huvudmannen får möjlighet att påverka föreskrifternas innehåll inför ett beslut i frågan av kommunfullmäktige. Det förefaller ganska naturligt att huvudmannen i praktiken svarar för den huvudsakliga beredningen av ärendet.

Eftersom föreskrifterna om anläggningens brukande har bedömts vara av normkaraktär och då regeringsformen i dessa frågor inte medger direktdelegation till kommunen, kräver den av oss föreslagna beslutsordningen att regeringen i lagen om allmänna vattentjänster bemyndigas att meddela föreskrifterna. Det bör också uttryckligen anges i lagen att regeringen i sin tur har möjlighet att delegera frågan till kommunen. Vårt förslag bygger på förutsättningen att regeringen kommer att utnyttja denna möjlighet.

Den behövliga lagregleringen av brukandet och kommunens föreskriftsrätt i detta avseende behandlar vi vidare i avsnittet om brukande av allmän va-anläggning (avsnitt 17).

## 9.4 Beslut om verksamhetsområde

Ifall besluten om verksamhetsområde också skulle anses vara sådana normgivningsbeslut som avses i regeringsformen, gäller samma grundlagsförutsättningar för rättsenligheten av dessa beslut som ovan har angetts för beslut om allmänna bestämmelser för brukande av allmän va-anläggning.

Ett beslut om verksamhetsområde innebär att va-lagens offentlighetsregelsystem med dess rättigheter och skyldigheter i va-förhållanden blir gällande mellan huvudmannen och fastighetsägarna i området. Den innebörden skall beslutet ha också i fortsättningen. Beslutet, som kan omfatta i stort sett all tätbebyggelse i en kommun, torde utan vidare uppfylla kravet för ett normgivningsbeslut när det gäller generell tillämpbarhet. Det kan däremot förefalla mer tveksamt om det verkligen utgör ett beslut om rättsliga normer. Ett beslut om verksamhetsområde innefattar ju egentligen bara en avgränsning av ett geografiskt område inom vilket vattenförsörjning och avlopp skall ordnas genom en allmän va-anläggning. Det är inte i sig förenat med föreskrifter av något slag. Men de indirekta rättsverkningarna är likafullt ofrånkomliga. Man skulle lika gärna kunna se beslutet om verksamhetsområde som ett beslut om att va-lagstiftningen skall gälla inom det utpekade området i kommunen. Sett på det viset behöver man inte längre tveka om att det utgör ett normbeslut.

Enligt det tidigare sagda innebär detta att huvudmannen för va-anläggningen härnäst inte kan få bestämma verksamhetsområdet. Det stämmer dock bra med den av oss gjorda planeringen. Eftersom det enligt vårt förslag är kommunen som skall ha ansvaret för utbyggnaden av allmänna va-anläggningar och dessutom rådgivningen över va-resurserna, är det nog ganska givet att det också är kommunen som skall fatta besluten om verksamhetsområdet och svara för följderna av dessa beslut. Regeringsformen medger emellertid inte att föreskriftsrätten delegeras direkt till kommunen. Delegationen måste på samma sätt som förut anvisats för beslut om allmänna bestämmelser ske via regeringen.

Den här beslutsordningen kan dock, liksom den för taxeföreskrifterna och föreskrifterna om brukandet, inte tillämpas på andra allmänförklarade va-anläggningar än kommunala sådana.

## 10 Allmänförklarade vatten- och avloppsanläggningar

**Förslag:** Möjligheten att allmänförklara enskilda va-anläggningar tas bort. Endast ett begränsat antal beslut om sådan allmänförklaring har meddelats. I de flesta fallen synes ansökan om allmänförklaring dessutom ha gjorts bara för att kunna få statsbidrag för avloppsreningsverk. De bestämmelser om delegation av normgivningsmakt som vi föreslår kan inte utan att strida mot regeringsformen (RF) tillämpas på va-anläggningar med enskild huvudman. Sådana anläggningar passar heller inte i andra avseenden in i den här föreslagna organisationen av den allmänna va-verksamheten. De skulle kräva en omfattande särreglering. Det finns inget påtagligt praktiskt behov av att behålla auktorisationsförfarandet. Detta bör därför utmönstras.

Befintliga allmänförklarade anläggningar, som inte tillika är att anse som allmänna enligt lagen om allmänna vattentjänster, skall få drivas vidare i sin nuvarande form under en övergångstid på som längst tio år. Under denna tid bör de ombildas till annan lämplig förvaltningsform.

### 10.1 Inledning

En grundförutsättning i såväl 1955 års som 1970 års va-lag är att anläggningar för vatten och avlopp av mer allmän betydelse för hälsoskyddet är en kommunal angelägenhet. Lagstiftningen utgår från att kommunerna själva skall äga och driva anläggningarna i egen regi. Så har också varit och är alltjämt fallet, även om privata aktörer i allt större omfattning förekommer som entreprenörer men även som ägare.

Enligt 1946 års vatten- och avloppssakkunnigas förslag till va-lag skulle kommunen vara skyldig att ställa sig som huvudman för mer

omfattande vatten- och avloppsföretag. Även om denna lösning i åtskilliga avseenden framstod som lämplig, ansåg departementschefen dock att de föreslagna bestämmelserna innebar en icke oväsentlig beskärning av kommunernas självbestämmanderätt. Kommunernas skyldighet borde enligt hans mening inte vara av större omfattning än som påkallades av sanitära hänsyn (prop. 1955:121 s. 57 f). Som en konsekvens av detta fick man acceptera att omfattande och eljest ur allmän synpunkt betydelsefulla anläggningar kunde få drivas i enskild regi (a. prop. s. 59). I 1955 års va-lag togs därför in bestämmelser om möjlighet till auktorisation – allmänförklaring – av enskilda va-anläggningar under närmare angivna förutsättningar. Bestämmelserna överfördes sedan efter mindre justeringar till 1970 års va-lag.

Möjligheten till allmänförklaring har hittills bara utnyttjats i ett relativt begränsat antal fall. De flesta allmänförklaringar har avsett mindre områden särskilt för fritidsbebyggelse utanför tätorter. En kommunal va-anläggning, som av den anledningen varit allmän, förblir dock inte allmän om den överläts till ett enskilt subjekt, inbegripet ett kommunalt bolag. Vid sådana utförsäljningar av kommunala va-anläggningar har allmänförklaring behövts för att va-lagens bestämmelser skall vara tillämpliga på anläggningen även efter överlåtelsen.

Vi föreslår i den här utredningen att en va-anläggning i fortsättningen skall vara allmän endast på den grunden att den är kommunalägd, antingen direkt eller indirekt genom ett kommunalt företag (se avsnitt 7.2 och 7.3). Enligt utredningsdirektiven skall dock tidigare allmänförklarade anläggningar kunna drivas vidare i sin nuvarande form. Dessutom sägs att det skall finnas kvar möjligheter att allmänförklara va-anläggningar som drivs av enskilda.

Det är emellertid förenat med stora svårigheter att inordna va-anläggningar som drivs av enskilda i den organisation av den allmänna va-verksamheten som vi föreslår. Vi har därför valt att undersöka vad det egentligen finns för behov av att kunna allmänförklara va-anläggningar. För det ändamålet har vi genom en enkät till samtliga länsstyrelser försökt få reda på bland annat i vilken omfattning allmänförklarade anläggningar förekommer och hur de närmare ser ut.



## 10.2 Gällande rätt

Enligt 31 § va-lagen kan en va-anläggning som drivs eller skall drivas av annan än kommun på ansökan av denne förklaras för allmän av länsstyrelsen om det finns behov av anläggningen från hälsoskyddssynpunkt eller annan allmän synpunkt. För bifall till ansökan fordras att sökanden har förutsättningar, såväl ekonomiskt som i övrigt, för att kunna fullgöra huvudmannaskapet. Dessutom krävs att kommunen tillstyrkt ansökan.

Något uttryckligt krav på att anläggningen skall vara av viss storlek har inte ställts upp. En begränsning ligger dock i behovsrekvisitet. Eftersom anläggningen måste behövas ur allmän synpunkt kan det ifrågasättas om en anläggning kan förklaras allmän om den inte syftar till att ordna va-försörjningen i ett större sammanhang. Detta torde normalt kräva ansluten bebyggelse motsvarande minst 20–30 fastigheter.

Allmänförklaringen medför att va-lagen blir tillämplig i förhållandet mellan huvudman och brukare. Detta innebär bland annat att brukningsrätt och avgiftsskyldighet uppkommer på samma sätt som vid en allmän va-anläggning för fastighetsägare inom verksamhetsområdet som huvudmannen skall fastställa. Länsstyrelsen har dock möjlighet enligt 31 § tredje stycket va-lagen att ange det område utöver vilket verksamhetsområdet inte får utsträckas. Huvudmannen skall även fastställa taxor och allmänna bestämmelser som blir gällande mot brukarna.

Kommunen kan enligt 32 § va-lagen utse en tillsynsman för anläggningen. Denne har tillträde till hela anläggningen samt får granska räkenskaper och andra handlingar rörande anläggningen.

Länsstyrelsen kan enligt 33 § va-lagen förordna syssloman att i huvudmannens ställe och för dennes räkning driva anläggningen om det med skäl kan antas att huvudmannen driver anläggningen på ett mindre lämpligt sätt.

Va-lagen innehåller inga bestämmelser om upphävande av allmänförklaring eller om nedläggande av en allmän va-anläggning över huvud taget. Huvudmannen är enligt 12 § tredje stycket va-lagen skyldig att bland annat underhålla anläggningen så länge den behövs. Om behovet inte längre kvarstår torde huvudmannens skyldigheter också upphöra och anläggningen kunna läggas ned. En sådan situation kan enligt förarbetena antas uppkomma främst om antalet brukare av anläggningen skulle gå ner mycket kraftigt. Eftersom detta inte torde ske annat än i undantagsfall har någon

särskild reglering inte ansetts behövlig (prop. 1955:121 s. 90 och prop. 1970:118 s. 137 f).

Frågan om att upphäva en allmänförklaring har i övrigt inte diskuterats i lagförarbetena. Men en del länsstyrelser har haft den uppe i praxis. För mindre allmänförklarade anläggningar som kanske bara betjänar ett begränsat fritidshusområde och som drivs av fastighetsägarna i samverkan, verkar det i många fall vara mer en tillfällighet att man valt allmänförklaring i stället för att driva den i form av en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149). En sådan gemensamhetsanläggning kan enligt 1 § andra stycket anläggningslagen inte omfatta en allmän va-anläggning. Länsstyrelsen har därför ibland på huvudmannens ansökan upphävt allmänförklaringen när huvudmannen avsett att låta anläggningen drivas som en gemensamhetsanläggning. Behovet av anläggningen såsom allmän har då ansetts upphöra genom den ändrade förvaltningsformen.

### 10.3 Förenligheten med RF

Va-lagen medger rätt för den allmänna va-anläggningens huvudman att i stor utsträckning fatta beslut i frågor som reglerar rättsförhållandet mellan denne och brukarna. Särskilt gäller detta de taxor som reglerar avgifterna och i viss mån även allmänna bestämmelser för anläggningens brukande. Som utredningen förut konstaterat förutsätter emellertid en sådan möjlighet att besluta om taxor och allmänna bestämmelser, och även verksamhetsområdet, numera en delegation av normgivningsmakt enligt 8 kap. RF (se avsnitt 9.2 och 9.3).

Huvudman för en allmänförklarad va-anläggning är alltid att anse som ett enskilt subjekt, vare sig huvudmannen är ett kommunalt företag eller har annan ägarstruktur. Medan 1809 års regeringsform, som gällde vid va-lagens ikraftträdande, inte synes ha hindrat delegation av viss normgivningsmakt till enskilda rättssubjekt, råder det nu en annan ordning enligt normgivningsbestämmelserna i 8 kap. RF. Dessa bestämmelser medger inte delegation, direkt eller efter s.k. subdelegation, till andra än myndigheter och kommuner. De bemyndiganden i va-lagen som tillerkänner huvudmän för allmänförklarade va-anläggningar normgivningsmakt är därför inte förenliga med RF.

För att bringa va-lagens bestämmelser om delegation av normgivningsmakt i överensstämmelse med RF har vi föreslagit att normbeslut endast skall kunna fattas av kommunen, i vissa fall efter subdelegation från regeringen (se avsnitt 9). Delegation av normgivningsmakt är emellertid inte möjlig i de fall som anges i 8 kap. 2 § RF. Bland dessa återfinns föreskrifter om enskildas ekonomiska förhållanden inbördes. För att den föreslagna lösningen skall vara grundlagsenlig krävs då att huvudmannen kan anses utgöra del av "det allmänna". Detta uttryck inbegriper i RF och i annan lagstiftning staten, landstingen och kommunerna, däremot inte statliga och kommunala bolag annat än i den mån de utövar myndighet (se t.ex. prop. 1975/76:209 s. 86 och 140 samt prop. 1998/99:3 s. 47). Även om de kommunala företag som är huvudmän för allmänna va-anläggningar inte föreslås få någon normgivningsmakt – något som vore oförenligt med RF – måste de ändå anses utöva sådan myndighet att de kan ses som del av det allmänna. Om huvudmannen är helt fristående från stat och kommun, kan huvudmannen däremot knappast betraktas som del av det allmänna. Detta gäller såväl i de fall då kommunen överlåtit sin allmänna va-anläggning till annan än ett kommunalt bolag som när anläggningen från början varit i privat ägo.

I och för sig har i förarbetena till 1970 års va-lag anförts:

Auktorisation av icke-kommunal anläggning torde ge denna ställning som offentlig anstalt. Rättsförhållandet mellan huvudman för auktoriserad va-anläggning och dess brukare får anses vara i stort sett av samma slag som det mellan andra huvudmän och deras brukare. Det har alltså en starkt offentlighetsprägel (prop. 1970:118 s. 23).

Det kan dock ifrågasättas om uttalandet verkligen kan ges sådan betydelse att rättsförhållandet mellan två privaträttsliga subjekt som är helt fristående från statligt eller kommunalt inflytande, skall betraktas som ett förhållande mellan enskilda och det allmänna. Det mesta talar för att rättsförhållandet i dessa fall i stället gäller enskildas ekonomiska förhållanden inbördes, om än reglerat i offentlighetslag.

Om möjligheten att kunna allmänförklara va-anläggningar som ägs av annan än kommun skall finnas kvar, krävs därför en särreglering för dessa anläggningar. Det offentlighetsrättsliga inslaget skulle då behöva tonas ned och rättsförhållandet mellan huvudman och brukare göras väsentligt mer privaträttsligt än i fråga om kommunalägda anläggningar. För att en sådan särreglering skall

vara motiverad bör det krävas ett påtagligt behov av att även framdeles kunna allmänförklara enskilda va-anläggningar.

#### 10.4 Enkätundersökningen om allmänförklarade va-anläggningar

Medan branschorganisationen Svenskt Vatten för statistik över de kommunala anläggningarna finns ingen motsvarande redovisning för enskilda anläggningar som allmänförklarats. Eftersom länsstyrelsen beslutar i fråga om allmänförklaring och även skall hålla uppgifter om varje allmän va-anläggnings verksamhetsområde tillgängliga, har vi utfört en enkätundersökning riktad till samtliga länsstyrelser i landet för att få uppgifter om hur beståndet av allmänförklarade va-anläggningar ser ut.

Länsstyrelserna har ombetts att ange hur många va-anläggningar som allmänförklarats med angivande av

- året för beslutet;
- om sökanden (huvudmannen för va-anläggningen) var en fysisk person eller en juridisk person och, i det senare fallet, vilken slags juridisk person;
- om sökanden var ett kommunalt bolag;
- om va-anläggningen hade anordningar för både vattenförsörjning och avlopp eller bara för ettdera ändamålet;
- hur många fastigheter som betjänades av va-anläggningen;
- om fastigheterna låg inom detaljplanelagt område;
- vad för slags fastigheter det var fråga om (fritidsbebyggelse, permanentbostäder eller blandat).

Länsstyrelserna har vidare i enkäten tillfrågats om de avslagit någon ansökan om allmänförklaring, upphävt eller på annat sätt förändrat en tidigare meddelad allmänförklaring eller förordnat syssloman för någon huvudman.

Av landets 21 länsstyrelser har 19 besvarat enkäten. Enkätsvaren visar att flera av länsstyrelserna saknar ett samlat register över allmänförklarade va-anläggningar. Detta medför att en fullständig kartläggning av förekomsten av sådana anläggningar inte har varit möjlig. Vidare synes några länsstyrelser ha besvarat enkäten endast avseende anläggningar som allmänförklarats enligt 1970 års va-lag. Dessutom har framkommit att allmänförklarade anläggningar kan ha överförts till en kommunal anläggning utan att länsstyrelsen fått

kännedom om detta. Vi anser dock att de lämnade enkätsvaren med de kompletteringar som lämnats muntligen räcker för att ge en tillräckligt god bild av förekomsten.

#### 10.4.1 Förekomsten av allmänförklarade va-anläggningar

Det totala antalet allmänförklarade va-anläggningar som länsstyrelserna redovisat, borträknat sådana där regeringen upphävt länsstyrelsens beslut om allmänförklaring, uppgår till 122 stycken. Därutöver finns det i Västra Götalands län uppskattningsvis några tiotal allmänförklarade anläggningar, varav en är en tidigare kommunal anläggning. Vi har dock inte kunnat få samlade uppgifter om anläggningarna i Västra Götalands län, och de är inte medräknade i det följande. Enligt vad som framkommit vid samtal med länsstyrelsen i Västra Götalands län torde anläggningsstrukturen där likna den i Östergötlands och Södermanlands län.

23 av de 122 allmänförklarade anläggningarna är kommunala anläggningar där huvudmannskapet övergått på ett kommunalt bolag till följd varav anläggningens tidigare allmänna status upphört. I Norrköpings kommun har huvudmannskapet vid försäljningen av den kommunala anläggningen övergått på först Sydskraft ÖstNät AB och sedermera Sydskraft Vatten AB.

Övriga allmänförklarade va-anläggningar är av mycket skiftande karaktär. Merparten utgörs av anläggningar för fritids- men även permanentbebyggelse, särskilt i mindre områden utanför tätorterna. Det totala antalet icke kommunala anläggningar för permanent- eller fritidsbebyggelse torde endast marginellt överstiga 100 stycken i landet.

Allmänförklaring har dessutom beviljats för anläggningar som betjänar olika former av institutioner, såsom sjukhem, kursgårdar, kriminalvårdsanstalter, en djurpark och en restaurang. Detta rör sig dock om enstaka fall och huvudsakligen i två län.

Huvudman för de allmänförklarade anläggningarna för permanent- eller fritidsbebyggelse är i flera fall sammanslutningar av fastighetsägare i ekonomiska föreningar eller annan associationsform. Även industriföretag förekommer som huvudman för sådana anläggningar i orter där företaget bedriver verksamhet. Exempel på detta är Svenska Sockerfabriks Aktiebolags (numera Danisco Sugar) anläggning i Jordberga i Skåne, och Korsnäs AB:s anläggning i Grinduga i Gästrikland. Dessutom förekommer

markexploatörer som huvudmän för anläggningar inom det exploaterade området. Även statliga verk, såsom Statens Vattenfallsverk (huvudman för en allmänförklarad va-anläggning inom Porjus samhälle), kommuner vid verksamhet utanför den egna kommunen (exempelvis kommunala semesterhem där det kan dock ifrågasättas om det enligt ordalydelsen i 31 § va-lagen verkligen funnits förutsättningar för allmänförklaring) och ideella föreningar förekommer som huvudmän.

Gemensamt för de allmänförklarade icke kommunala anläggningarna är att de är tämligen små. De största anläggningarna som redovisats betjänar cirka 1 000 personer (denna anläggning anges dock numera vara kommunal) respektive består av 767 anslutna fastigheter. Så stora allmänförklarade, icke-kommunala anläggningar är dock ovanliga och vi har endast upplysts om några få anläggningar som betjänar fler än 300 personer. Länsstyrelserna saknar dock ofta uppgifter om anläggningarnas storlek.

Antalet allmänförklarade anläggningar varierar starkt mellan olika län. Av de 99 allmänförklarade anläggningar som inte är kommunala finns 70 stycken i tre län, nämligen 29 i Stockholms län, 19 i Södermanlands län och 22 i Östergötlands län. Däremot har länsstyrelserna i Uppsala län, Gotlands län och Kronobergs län aldrig allmänförklarat någon va-anläggning och länsstyrelsen i Kalmar län har endast allmänförklarat kommunala anläggningar som överlåtits till kommunala företag. Denna markanta skillnad beror knappast på geografiska olikheter mellan länen utan förklaringen måste sökas på annat håll.

Skälen till varför anläggningarnas ägare har ansökt om allmänförklaring framgår inte av länsstyrelsernas beslut. För tidigare kommunala anläggningar som överlåtits till ett kommunalt företag är orsaken given. Vad gäller övriga anläggningar kan tänkas att kommunen ibland har krävt allmänförklaring som en förutsättning för att ge ekonomiskt stöd till anläggningen. Någon gång kan anledningen kanske ha varit att huvudmannen önskat en enhetlig reglering av rättsförhållandet med anläggningens samtliga brukare. Frågan är dock om inte orsaken till ansökan om allmänförklaring i många fall, kanske de allra flesta, är de regler om statsbidrag till avloppsreningsverk som gällde under åren 1968–1981.

Statligt stöd till va-anläggningar har utgått under närmare angivna förutsättningar åtminstone sedan 1959, ursprungligen främst för äldre anläggningar. Genom Kungl. Maj:ts kungörelse (1968:308) om statsbidrag till avloppsreningsverk, som trädde i

kraft den 1 juli 1968, infördes en generell möjlighet till statsbidrag för just avloppsrening. Till skillnad från den tidigare kungörelsen (1959:251) om statsbidrag till vatten- och avloppsanläggningar, som upphörde att gälla samma dag, utgick statsbidrag enligt 1968 års kungörelse endast till kommun eller huvudman för allmänförklarad va-anläggning. Under budgetåren 1969/70–1980/81 anslogs årligen mellan 80 och 255 miljoner kronor för detta ändamål. 1968 års kungörelse upphävdes den 1 juli 1981 och ersattes av förordningen (1981:576) om statligt stöd till miljöskyddsteknik, m.m. Inriktningen av bidragsgivningen ändrades till att huvudsakligen avse utprovning av ny teknik och medelsanslagen minskades kraftigt. Bidragsrätten enligt 1981 års förordning, och senare förordningar inom samma ämne, var inte knuten till huvudmannaskapet.

79 av de 99 icke kommunala anläggningarna i länsstyrelsernas redovisning allmänförklarades under åren 1971–1981. Dessutom torde nästan alla anläggningar av detta slag i Västra Götalands län ha allmänförklarats under 1970-talet. Det byggdes över huvud taget många va-anläggningar i landet under 1970-talet. Ett antal av dessa allmänförklarades säkerligen oberoende av reglerna om statsbidrag till avloppsreningsverk. Men mycket talar för att merparten av de beslut om allmänförklaring som fattades under denna tidsperiod var föranledda av möjligheterna till statsbidrag. Enligt uppgift från länsstyrelserna i Västra Götalands län och Stockholms län var det just dessa bidragsmöjligheter som var skälet till allmänförklaringarna under 1970-talet. Även Boverket har anfört detta i sitt remissyttrande över PBL-utredningens förslag till ny lag om vattenförsörjning och avlopp. Boverket bedömde dessa anläggningar i många fall vara för små för att kunna drivas rationellt. Eftersom flera av anläggningarna endast betjänar en enda fastighet kan det dessutom ifrågasättas om förutsättningar enligt va-lagen då verkligen förelegat att allmänförklara dessa anläggningar.

#### 10.4.2 Avslag på ansökan om allmänförklaring m.m.

Åtta beslut har redovisats där ansökan om allmänförklaring avslagits, antingen av länsstyrelsen eller av regeringen efter överklagande. Därutöver har redovisats ett fall där länsstyrelsen avvisat ansökan eftersom kommunen, och inte anläggningens ägare, var sökande.

Tre av avslagsbesluten har motiverats med att det inte fanns behov av anläggningen ur hälsovårds- eller annan allmän synpunkt. Varje anläggning betjänade endast bebyggelse av mindre omfattning (tre bostadshus samt matsal och logement för cirka femtio personer; ett bostadshus och en servicestation med taverna; ett rekreationshem samt eventuellt ett kapell och en framtida fastighet).

I tre av fallen hade kommunen inte tillstyrkt ansökan.

I ett fall bedömde regeringen, som upphävde länsstyrelsens beslut om bifall till ansökan, att de ekonomiska förutsättningarna hos huvudmannen för anläggande och drift av anläggningen inte kunde anses klarlagda på det sätt som bör krävas för allmänförklaring.

#### **10.4.3 Upphävande av allmänförklaring**

Länsstyrelserna har i flera fall upphävt en tidigare meddelad allmänförklaring. Förutom då anläggningen överförts till en kommunal anläggning, har orsaken varit att anläggningens huvudman önskat att anläggningen i stället skulle inrättas som en gemensamhetsanläggning. Fem sådana beslut har redovisats.

I ett fall har länsstyrelsen avslagit en begäran om upphävande av allmänförklaring. Huvudmannen, ett industriföretag, hade yrkat att allmänförklaringen skulle hävas eftersom företaget avsåg att avyttra de fastigheter som berördes av anläggningen. Kommunen var inte intresserad av att ta över huvudmannaskapet. Länsstyrelsen ansåg att anläggningen även i fortsättningen skulle vara allmän och lämnade yrkandet utan bifall. Regeringen avlog bolagets överklagande av länsstyrelsens beslut.

#### **10.4.4 Föreläggande enligt 2 § va-lagen.**

Två fall har redovisats där länsstyrelsen enligt 2 § va-lagen ålagt en kommun att sörja för att en allmän avloppsanläggning skulle komma till stånd.



### 10.4.5 Beslut om syssloman

I ett fall har länsstyrelsen förordnat en syssloman på ansökan av kommunen eftersom anläggningen inte sköttes på avsett vis och det förelåg brister i den ekonomiska förvaltningen.

## 10.5 Skäl för allmänförklaring

Allmänförklaring får endast beviljas om de i va-lagen angivna villkoren är uppfyllda, däribland att sökanden har förutsättningar att fullgöra uppgiften som huvudman. Anläggningen får genom beslutet en officiell status och huvudmannen samma skyldigheter med avseende på driften som en kommunal huvudman. Huvudmannen är alltså skyldig att låta fastighetsägare inom anläggningens verksamhetsområde bruka anläggningen under de förutsättningar som anges i va-lagen. Va-lagens avgiftsregler skall tillämpas. Avgiftsuttaget begränsas således av den särskilda självkostnadsprincip som lagfästs i va-lagen och som har sin grund i kommunalrättsliga principer. Avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund. Rättsförhållandet mellan huvudmannen och brukarna är närmast av offentligrättslig karaktär, trots att huvudmannen inte behöver vara ett offentligrättsligt subjekt. Sett ur brukarnas perspektiv borde anslutning till en allmänförklarad va-anläggning, i varje fall i teorin, innebära samma garantier för det framtida nyttjandet som om det vore en kommunal anläggning. Om en anläggning allmänförklarats är kommunen inte skyldig att sörja för att allmän va-anläggning kommer till stånd inom verksamhetsområdet så länge den allmänförklarade anläggningen fyller sin funktion.

Även för kommunen och tillsynsmyndigheten kan allmänförklaringen sägas innebära en sorts garanti för kvaliteten på driften. Möjligheten för kommunen att utse en tillsynsman, vilket inte kräver att missförhållanden föreligger, bidrar till en sådan kvalitetssäkring. Även sysslomannaförordnanden kan ytterst tillgripas som ett sätt att säkra kvaliteten. Visserligen är det länsstyrelsen som förordnar syssloman men ärendet torde normalt initieras av kommunen.

För ägaren till en enskild va-anläggning är det inte lika klart vilka fördelar en allmänförklaring medför. Vi bortser här från de tidigare kommunala va-anläggningar som numera ägs och drivs av ett

kommunalt bolag. Där har allmänförklaring varit närmast nödvändig. Ett skäl för ägaren att begära allmänförklaring skulle kunna vara en önskan om en enhetlig reglering av rättsförhållandet med brukarna. För en markexploatör som även inrättar en va-anläggning för det exploaterade området, kan vidare en allmänförklaring garantera täckning av investeringskostnaderna från samtliga (blivande) fastighetsägare i området, vare sig de väljer att koppla in avloppet till anläggningen eller inte. Va-lagens regler ställer även upp skyldigheter för brukarna i fråga om användningen av anläggningen. Motsvarande bestämmelser torde dock ägaren av en enskild avloppsanläggning och brukarna kunna träffa avtal om.

Allmänförklaring enligt va-lagen förefaller således främst vara till fördel för brukarsidan och det allmänna. Emellertid har ingen av dessa rättslig möjlighet att driva genom att en anläggning allmänförklaras. Det är nämligen bara anläggningens ägare som är behörig att ansöka om allmänförklaring. Kommunens samtycke krävs i och för sig innan en enskild anläggning förklaras allmän, men för det fall kommunen anser att ett visst område bör omfattas av en allmän va-anläggning och ägaren till en där befintlig enskild anläggning inte vill medverka till allmänförklaring har kommunen ingen annan möjlighet än att, utifrån sina skyldigheter enligt 2 § va-lagen och med stöd av 15 § samma lag, inkorporera den enskilda anläggningen i kommunens egen va-anläggning.

De fördelar som en allmänförklaring kan medföra enligt va-lagen måste dessutom ses i ljuset av de förändringar i lagen som blir nödvändiga om institutet allmänförklaring skall behållas. Rättsförhållandet mellan en enskild huvudman och brukarna skulle behöva få en mycket mer privaträttslig karaktär än i dag, med hänsyn till att regeringsformens bestämmelser inte gör det möjligt att låta kommunen besluta om taxa och andra rättsliga normer mellan enskilda rättssubjekt. Flera av fördelarna som i dag kan uppnås genom en allmänförklaring skulle därmed försvinna.

## **10.6 Behovet av allmänförklarade va-anläggningar i lagen om allmänna vattentjänster**

Vår enkätundersökning har visat att antalet allmänförklarade anläggningar är begränsat. Merparten av allmänförklaringarna verkar dessutom ha skett på grund av reglerna om statsbidrag för avloppsreningsverk. Efter 1981, när bidragsmöjligheten upphörde,

har allmänförklaring skett som mest i något enstaka fall per år och huvudsakligen avsett kommunala anläggningar som överlåtits till ett kommunalt företag.

Begränsningen av kommunernas skyldighet enligt 2 § va-lagen – att sörja för eller tillse att allmän va-anläggning kommer till stånd – till anläggningar av betydelse för hälsoskyddet, motiverades särskilt av att en vidare skyldighet än så för kommunen skulle icke oväsentligt beskära den kommunala självstyrelsen (prop. 1955:121 s. 58). Möjligheten till allmänförklaring infördes som en konsekvens av att även omfattande och eljest ur allmän synpunkt betydelsefulla anläggningar, på grund av den angivna begränsningen i kommunens skyldigheter, skulle komma att drivas i enskild regi. Departementschefen menade att sådana anläggningar, i synnerhet de där kommunen utställde garantier för driften och anläggningar med exempelvis större företag som huvudman, under vissa närmare angivna förutsättningar borde vara jämställda med kommunala anläggningar. Av betydelse var nog också att möjligheten för fastighetsägare att samverka för lösning av va-frågan genom en gemensamhetsanläggning saknades vid tillkomsten av 1955 års va-lag. Lagen (1966:700) om vissa gemensamhetsanläggningar, som senare ersatts av anläggningslagen (1973:1149), trädde i kraft först den 1 januari 1967. Fastighetsägare som dessförinnan önskat att samverka i va-frågor var hänvisade till en avtalsvis reglering av rättsförhållandet. Avsaknaden av möjligheten att tillskapa en gemensamhetsanläggning av det slag som i dag regleras i anläggningslagen kan nog ha bidragit till att det fanns behov av att ge enskilda anläggningar auktorisation. Sett ur kommunernas planeringsperspektiv kan vidare noteras att en hög grad av skattefinansiering av allmänna va-anläggningar förutsattes vid tillkomsten av såväl 1955 års som 1970 års va-lag. I dag lär dock merparten av de kommunala huvudmännen sträva efter en full avgiftsfinansiering.

Av enkätsvaren kan inte läsas ut att någon kommun använt allmänförklarade enskilda va-anläggningar som ett planeringsinstrument för lösning av vatten- och avloppsfrågor. Även om utbyggnadstakten för närvarande inte är lika hög som på 1960- och 1970-talet, kommer givetvis nya bostadsområden att byggas ut även i framtiden. Därmed kommer nya behov av att ordna vatten och avlopp i större sammanhang att uppstå, men dessa områden kommer förmodligen att förses med kommunalt vatten och avlopp på samma sätt som hittills. För kommunerna torde det praktiska

behovet av att kunna allmänförklara enskilda va-anläggningar utifrån den kommunala planeringen vara litet. Eftersom skyldigheten att bygga ut de anläggningar som anges i va-lagen är och skall vara en kommunal angelägenhet, kan det dessutom ifrågasättas om denna skyldighet alls skall kunna fullgöras genom en enskild anläggning som sedan skall allmänförklaras.

Även om en anläggning för samlad bebyggelse i och för sig alltid torde vara av betydelse ur allmän synpunkt är det knappast erforderligt att de minsta anläggningarna måste kunna jämföras med kommunala va-anläggningar. Som tidigare konstaterats verkar det i många fall vara en tillfällighet att en anläggning för ett mindre, avgränsat område förklarats för allmän i stället för att drivas som en gemensamhetsanläggning. Allmänförklaringen innebär visserligen att kommunerna har större möjligheter till insyn i verksamheten – genom exempelvis en tillsynsman eller ytterst en syssloman – än i fråga om andra enskilda va-anläggningar. Men eftersom kommunen inte kan driva igenom allmänförklaringen mot ägarens vilja, kan inte heller tillsynsaspekten ensam motivera ett behov av att kunna allmänförklara va-anläggningar. För övrigt tillhandahåller ju miljöbalken tillsynsbefogenheter som gäller alla va-anläggningar, allmänna såväl som enskilda.

Något påtagligt praktiskt behov av att även i framtiden kunna allmänförklara enskilda va-anläggningar synes därför inte föreligga. Frågan är dock om det, med hänsyn till betydelsen för den kommunala självstyrelsen, ändå i va-lagen måste finnas ett alternativ till kommunala anläggningar.

Kommunerna har i stor utsträckning en självbestämmanderätt inom sitt område. Inskränkningar av kommunernas kompetens inom ett visst område kan visserligen ske men måste då göras med försiktighet och endast om starka skäl för detta föreligger.

En kommun har sålunda rätt att själv planera utförandet av infrastrukturåtgärder som tillhör den kommunala verksamheten. Anläggningar för vatten och avlopp ingår i denna verksamhet. I förarbetena till 1955 års va-lag anfördes också att en lagstadgad skyldighet för en kommun att utföra vatten- och avloppsanläggningar för all bebyggelse av större omfattning, i förening med fastighetsägarnas rätt att göra denna skyldighet gällande mot kommunen, skulle kunna leda till att anspråken mot kommunen översteg dess resurser. Bedömningen av bland annat vilka arbeten som var mest angelägna borde i stället göras av kommunen (prop. 1955:121 s. 58). Med hänsyn till den inskränkning i den

kommunala självstyrelsen som kommunens skyldigheter i detta avseende skulle innebära, kom kommunernas skyldigheter att begränsas till de fall som var påkallade av sanitära hänsyn. Dessutom öppnades möjligheten för kommunen att ombesörja eller tillse att allmän va-anläggning kom till stånd, inte enbart genom en kommunal anläggning utan även genom enskild huvudman.

Enligt vårt förslag skall i fortsättningen en kommun kunna fullgöra sin skyldighet att tillgodose behovet av va-anläggningar för de ändamål som lagen anger endast genom en kommunal anläggning, om inte förutsättningar finns för samverkan i frågan mellan fastighetsägarna (se avsnitt 7.2). Kommunens utbyggnadsskyldighet utvidgas dessutom till att också gälla en del va-anläggningar som behövs med hänsyn till skyddet för miljön. Och det blir inte längre möjligt att fullgöra skyldigheten med en allmänförklarad enskild anläggning. Men det gör kanske inte så mycket, eftersom kommunen i alla fall inte kan tvinga något enskilt subjekt att anlägga en sådan va-anläggning. Möjligheterna att fullgöra utbyggnadsskyldigheten kommer emellertid genom vårt förslag att öka mer än de inskränks. Det sker framför allt på två sätt. Dels får kommunen en möjlighet att ordna va-försörjningen genom att förordna om en va-samverkan mellan fastighetsägarna. Dels vidgas kommunens möjligheter att själv i samverkan med andra kommunala huvudmän få till stånd en kommunal anläggning. Mot den här bakgrunden anser vi inte att hänsynen till den kommunala självstyrelsen hindrar att möjligheterna till allmänförklaring utmönstras ur lagstiftningen.

Eftersom det praktiska behovet av att allmänförklara va-anläggningar uppenbarligen är litet och då ett bibehållande av detta institut skulle kräva omfattande särregler, bör möjligheten till allmänförklaring enligt vår mening inte längre finnas kvar.

## 10.7 Befintliga allmänförklarade va-anläggningar

Även om möjligheten att allmänförklara enskilda va-anläggningar inte föreslås finnas kvar, och de anläggningar som ägs av kommunala bolag kommer att vara allmänna omedelbart enligt va-lagen, återstår ett antal allmänförklarade va-anläggningar med enskilda huvudmän. Någon reglering för dessa anläggningar kommer inte att finnas i lagen om allmänna vattentjänster.

Det rör sig om uppskattningsvis 100–150 anläggningar. Merparten betjänar endast ett begränsat antal brukare, företrädesvis fritidsbebyggelse eller mindre områden för bostadsbebyggelse. Även den tidigare kommunala va-anläggningen i Norrköpings kommun, för vilken Sydkraft Vatten AB i dag är huvudman, faller dock utanför lagens tillämpningsområde. Som framgått tidigare är det inte möjligt att låta den nya lagen i dess helhet omfatta även dessa anläggningar. Särskilt vårt förslag att låta kommunfullmäktige bestämma bland annat taxan skulle komma i konflikt med 8 kap. 2 § regeringsformen om den tillämpades på dessa anläggningar. Å andra sidan är det inte heller möjligt att omedelbart låta allmänförklaringen förlora sin verkan. Detta skulle innebära att den tidigare allmänförklarade anläggningen skulle anses som enskild och rättsförhållandet mellan anläggningens huvudman och brukarna skulle regleras helt privaträttsligt.

Enligt utredningsdirektiven skall de anläggningar som i dag är allmänförklarade få fortsätta att drivas som sådana. Mot detta måste dock ställas att lagregleringen av dessa anläggningar redan i dag sker med stöd av de övergångsbestämmelser till 1974 års regeringsform som medger att äldre författningar om delegation av normgivningsmakt alltjämt skall vara giltiga. Och det har förutsatts att äldre bemyndiganden skall bringas i överensstämmelse med regeringsformen vid en översyn av va-lagen. Den bestående ordningen kan därför ifrågasättas. Det är inte heller förenligt med utredningsdirektivens intentioner – att det i första hand skall vara en uppgift för det allmänna att svara för vattentjänsterna när dessa behöver ordnas i ett större sammanhang – att andra än kommunerna skall ha ansvaret för dessa vattentjänster i all framtid.

Vi har därför funnit att de anläggningar som i dag är allmänförklarade men som inte skall anses som allmänna enligt lagen om allmänna vattentjänster bör få drivas vidare i den form som gäller i dag under en övergångsperiod. Detta får regleras i övergångsbestämmelser till lagen om allmänna vattentjänster. Va-lagen bör fortsätta att gälla för dessa anläggningar under övergångsperioden. Men i största möjliga utsträckning bör va-lagens bestämmelser därvid ersättas av vad som skall gälla enligt lagen om allmänna vattentjänster. Vad som då återstår är framför allt de bestämmelser som reglerar normgivningen. Huvudmannen för den allmänförklarade anläggningen kommer således att ha kvar rätten att meddela allmänna bestämmelser och taxa. Kommunfullmäktige kan inte göra anspråk på bestämmanderätten i detta

avseende. Någon möjlighet att besluta om verksamhetsområde bör dock inte huvudmannen ha kvar. Eftersom länsstyrelsen redan i dag har möjlighet att förordna om inskränkningar i det av huvudmannen beslutade verksamhetsområdet innebär detta inte någon rättsförlust för huvudmannen. Det skulle inte heller låta sig förenas med vårt lagförslag i övrigt om en enskild huvudman skulle ha kvar rätten att utvidga verksamhetsområdet när ett område, som tidigare inte betjänats av allmänna vattentjänster, behöver ordna vattenförsörjning eller avloppshantering i ett större sammanhang.

Under den föreslagna övergångsperioden bör de aktuella anläggningarna ombildas till annan lämplig förvaltningsform. I flertalet fall torde en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen vara att föredra. I vissa fall är nog ett kommunalt övertagande av anläggningen nödvändigt.

Ett stort antal av de allmänförklarade anläggningarna är mycket små, och förhållandena där är ofta inte sådana att vattentjänster behöver ordnas i ett större sammanhang. Det gäller främst de anläggningar som endast betjänar en eller ett fåtal fastigheter och som uppenbarligen allmänförklarats endast på grund av möjligheten till statsbidrag för avloppsrening. För dessa torde någon ombildning till annan förvaltningsform inte krävas.

För att erforderliga omvandlingsåtgärder skall kunna åstadkommas krävs en förhållandevis lång övergångsperiod. Vi bedömer att en tid om tio år från lagens ikraftträdande är nödvändig. Sedan denna tid förflutit, eller allmänförklaringen på grund av att anläggningen ombildats till annan förvaltningsform upphört, kommer anläggningarna inte längre att anses som allmänna. De skiftande förhållanden som råder gör att det inte är lämpligt att ge närmare föreskrifter om hur ombildningen bör ske. Länsstyrelsen bör dock såsom tillsynsmyndighet vaka över att lämpliga lösningar kan åstadkommas.