

Innst. O. nr. 39.

(1998-99)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om ny lov om kommunale vann- og kloakkavgifter, samt endring i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. (Endring av § 65 tredje ledd for å fjerne bakgrunnen for en rekke konflikter vedrørende disse kommunale avgiftene.)

Dokument nr. 8:110 (1997-98).

Til Odelstinget.

SAMMENDRAG

Forslagsstillerne viser i dokumentet til lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17 som har gitt kommunene stor frihet til selv å fastsette gebyrene på dette området, og til plan- og bygningsloven § 65, som regulerer krav om tilkobling til offentlig vann.

Forslagsstillerne viser til at staten etter de någjeldende regler krever at kommunen skal ha tilknytningsavgift og årsavgift, samt at selvkostprinsippet gjennomføres. Det bør åpnes adgang til å fjerne tilknytningsavgiften, slik at kommunen fullt ut dekker sine utgifter over årsavgiften. Videre bør det settes klare retningslinjer for fastsettelse av gebyrene, og regelverket bør gi abonnentene bedre vern enn i dag. Det foreslås en reduksjon i en eventuell tilknytningsavgift for privat installert anlegg for avløpsbehandlingen etter pålegg fra kommunen, innenfor en periode på 10 år fra pålegget er oppfylt.

Forslagsstillerne mener det bør fastsettes i en egen forskrift regler for beregning av kommunens kostnader til investering, drift og vedlikehold på vann- og avløpssektoren. Videre bør det opprettes en uavhengig kontrollfunksjon. Revisjonsordningen må bli bedre og en etterprøvingsstans bør innføres, og det bør åpnes større adgang for forbrukeren til å påklage gebyrfastsettelsen. Den enkelte kommune bør få anledning til å søke om å avvike fra loven, hvis denne skulle få virkninger som blir urimelig tyngende for abonnentene.

Forslagsstillerne mener at gjeldende bestemmelser må endres, og fremmer forslag til ny lov om kommunale vann- og kloakkavgifter til erstatning av lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og klo-

akkavgifter, samt endring av plan- og bygningslovens § 65 tredje ledd.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen vil peke på at det er en viktig kommunal oppgave å skaffe innbyggerne vann av god kvalitet. Godt vann sikres ved å ha gode vannkilder og et vel fungerende ledningsnett. Ledningsnettets beskaffenhet vil i stor grad påvirke vannets kvalitet. Av kostnadene vil en peke på at rundt 1/5 går med til å rense vannet, 4/5 går med til distribusjon.

Komiteen vil understreke at brukerne skal dekke alle kostnader i forbindelse med offentlig vann og kloakkanlegg. Kommunene vil ha ulike naturgitte og tekniske forutsetninger, og må bruke ulike løsninger når de utformer vann- og kloakkplaner. Kostnadene vil derfor og bli variable. Komiteen finner det hensiktsmessig med stor grad av kommunal frihet på denne sektoren.

Når det gjelder forslag om ny lov om kommunale vann- og kloakkavgifter, vil komiteen vise til vedlagt brev fra Miljøverndepartementet, ved statsråden, datert 12. januar 1999. Det pekes der på at store deler av innholdet i lovforslaget allerede i dag er gjeldende rett. Departementet arbeider for tiden med å revidere gjeldende forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyr. Noen av endringene er allerede inntatt i den reviderte forskriften, som snart vil bli sendt til alminnelig høring. Den reviderte forskriften er utarbeidet etter felles forslag fra en rekke organisasjoner, begrunnelsen er å få bedre samsvar mellom det brukeren må betale i årsgebyr og det den mottatte ytelsen faktisk koster.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Aud Blattmann, Gard Folkvord, Gunn Karin Gjøl, Bent Hegna, Torny Pedersen og lederen Jens Stoltenberg, fra Kristelig Folkeparti, Bror Yngve Rahm og Lars Rise, fra Senterpartiet, John Dale, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, og fra Venstre, Gunnar Kvassheim, kan ikke se at det er behov for ytterligere endringer. Den någjeldende lov med tilhørende forskrift, supplert med forslagene til endringer i forskriften, anses fleksible og ivaretar både abonnentenes og kommunenes interesser.

Når det gjelder den foreslåtte endringen i plan- og bygningslovens § 65, vil komiteen vise til vedlagt brev fra Kommunal- og regionaldepartementet, ved statsråden, datert 12. januar 1999. Statsråden peker på at plan- og bygningsloven § 65 tredje ledd allerede inneholder en skjønsmessig adgang for kommunene å unnta bygninger og eiendommer fra tilknytningsplikt. Det sies videre:

«Det er imidlertid viktig å ta hensyn til at plan- og bygningsloven § 65 også har betydning for kommunens mulighet for å kunne planlegge og opparbeide offentlige anlegg. En vid aksept av private anlegg vil kunne medføre at utgiftene for opparbeiding av private anlegg vil bli store for de som knytter seg til offentlige anlegg.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er av den oppfatning at den nåværende paragraf i stor nok grad ivaretar fleksibilitet når det gjelder tilknytning til offentlig anlegg, og går derfor mot den foreslåtte endringen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Øyvind Korsberg og Øyvind Vaksdal, vil påpeke til at det er riktig som departementet skriver, jf. brev datert 12. januar 1999, om at deler av lovforslaget er gjeldende rett, ved at de er tatt inn fra forskriftene til loven.

Disse medlemmer vil allikevel påpeke at dagens lovverk, samt de forskrifter departementet viser til, stiller kommunene fritt i måten å fordele avgifter på innen visse rammer. Kommunene kan i dag selv bestemme den såkalte dekningsgraden. Det vil si hvorvidt abonnentens vann- og kloakkavgift skal dekke 100 pst. av kostnadene ved å bygge ut og drive tjenesten.

Disse medlemmer vil videre vise til stikkprøver som ble foretatt av Forbrukerrådet i 1995, som viste at det sjelden er samsvar mellom dekningsgraden kommunene oppgir og de faktiske forhold. Det ble avdekket at en stor del av kommunene oppga for stor dekningsgrad, mens andre oppga for liten. Videre avdekket Forbrukerrådet i sin undersøkelse at flere kommuner hadde en dekningsgrad på 110 pst., altså mer enn loven gir hjemmel for.

Disse medlemmer viser til at utgangspunktet for beregning av de kommunale avgiftene er det såkalte selvkostprinsippet, altså at alle reelle kostnader forbundet med den aktuelle tjenesten kommunen yter skal inngå i avgiftsgrunnlaget.

Disse medlemmer viser videre til at direkte kostnader som fremkommer på vann-, avløps- og renovasjonskapitlene i kommunebudsjettene er det normalt liten strid om. Men derimot er det større usikkerhet knyttet til indirekte kostnader og kapitalkostnader. Eksempler på indirekte kostnader kan være andeler av personal- og sentraladministrasjonen, andeler av felles rekvisitakostnader, husleiekostnader, regnskapsførsel, juridiske tjenester, osv.

Disse medlemmer vil videre påpeke at de indirekte kostnadene ofte er satt på et svært høyt nivå, og at det finnes eksempler på at feiemaskiner, turbinrør og andre uvedkommende utgifter legges inn i beregningsgrunnlaget for gebyrer.

Disse medlemmer vil påpeke at striden ofte står om hvor stor andel av disse kostnadene som kan tilbakeføres til driften av de kommunale tjenestene. Dagens problem er at disse beregningene sjelden blir lagt frem for kommunestyret eller kontrollert av kommunerevisjonen eller fylkesmannen.

Disse medlemmer viser til brev til komiteen fra Miljøverndepartementet ved statsråden, datert 12. januar 1999, der departementet ikke ser behovet for endringer i lovverket da dette er ivare tatt gjennom gjeldende forskrifter, samt at det videre begrunnes at alle kommunene anbefales å bruke «veiledende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester» (KAD, desember 1996).

Disse medlemmer vil i den forbindelse påpeke at de foreslåtte lovendringene vil være svært viktige for å forhindre at kommunene skal ta en høyere dekningsgrad enn hva loven i dag tillater. De foreslåtte lovendringene vil videre være svært viktig for å unngå at en rekke indirekte kostnader som ikke er relatert til tjenesten, blir lagt inn i beregningsgrunnlaget for tjenesten. Dette vil være den eneste måten å sikre at man får et fornuftig beregningsgrunnlag til selvkostprinsippet.

Disse medlemmer vil vise til at en rekke eksempler i praksis viser at dagens regelverk ikke er tilstrekkelig for å forhindre at kommunene legger seg på en høyere dekningsgrad enn hva loven hjemler, jf. Forbrukerrådets undersøkelse fra 1995.

Disse medlemmer vil videre påpeke at, selv med de forskriftsendringer departementet viser til, vil det være viktig å foreta de foreslåtte lovendringer slik at man i fremtiden kan oppnå et bedre og mer langsiktig forbrukervern, samt at lovendringsforslagene vil hindre at kommunene «tvinger» innbyggerne til å gå over fra et privat vannverk til et offentlig vannverk, ved en eiendomsoverdragelse.

Disse medlemmer viser til lovendringsfor-
slaget § 1 femte ledd, og vil påpeke at pålegg om å
installere anlegg for avløpsbehandling også blir lagt
på eksisterende hus. Det som er ille er at kommunene
i dag har hjemmel til å kreve at forbrukeren investerer
i et slikt anlegg for så etter kort tid å kunne pålegge
han/hun å betale tilknytningsavgift.

Disse medlemmer vil understreke at kom-
munen burde ha en opplysningsplikt om en eventuell
planlagt kommunal tilknytning.

Disse medlemmer viser til lovendringsfor-
slaget § 2, og vil påpeke at tilknytningsavgiften vir-
ker dempende på byggevirksomheten, og at mange
kommuner derfor har satt avgiften til symbolske kr 1.
Ut fra dette mener disse medlemmer at kommu-
nene bør stå fritt i om de vil kreve tilknytningsavgift
eller ikke.

Disse medlemmer viser til lovendringsfor-
slaget § 3 første ledd, og vil påpeke at regelen om at
kommunene kan ta gebyr pr. boenhet, ble inntatt i
1995, slik departementet skriver i sitt svar til komite-
en.

Disse medlemmer vil understreke at proble-
mene oppsto da forskriften ble endret 27. september
1996, nr. 955, og som trådte i kraft 1. januar 1997. Et-
ter endringen har kommunene adgang til å ta ekstrage-
byr på eiendommer som er oppdelt i flere boenheter.
Kommunene har også hjemmel til å definere hva som
er boenhet.

Disse medlemmer vil vise til et ferskt ek-
sempel fra en kommune i Vestfold der kommunen
krever gebyr for to boenheter i en eiendom der bare en
av boenhetene er godkjent som beboelsesrom etter
plan- og bygningsloven.

Disse medlemmer viser til lovendringsfor-
slaget § 3 annet ledd, og påpeker at dagens regler gir
kommunene frihet til å sette grenser for hvilke tilbygg
som utløser tilknytningsavgift.

Disse medlemmer synes det er vanskelig å
forstå at forbrukerne ikke kan få en fast regel som be-
skytter dem mot avgift for å bygge på huset inntil 50
m². Disse medlemmer viser til at dette for noen
år siden forårsaket innbygging av en utvendig trapp i
Drøbak, som utløste tilknytningsgebyr, .

Disse medlemmer viser til lovendringsfor-
slaget § 3 tredje ledd, og vil påpeke at den foreslåtte
grensen på abonnementsgebyr og minimumsgebyr vil
sikre at forbrukere ikke kan pålegges å betale mer i
grunngjebyr enn en persons normale årsforbruk. Med
den mangel på forbruksvern som eksisterer i dag beta-
ler mange enslige for 4-5 ganger så mye vann som de
faktisk bruker.

Disse medlemmer finner det svært viktig å
utarbeide lover og regler som ivaretar forbrukernes in-
teresser. Dette gjelder grensen for hvor mye hver en-
kelt abonnent må betale som et minimum, og adgan-

gen til å kunne betale for faktisk forbruk målt med
vannmåler.

Disse medlemmer viser til lovendringsfor-
slaget § 3 sjette ledd, og registrerer at departementet
er engstelig for at storforbrukere slipper for billig
unna om det innføres en regel der det kan gis inntil 50
pst. rabatt.

Disse medlemmer vil påpeke at ved dagens
adgang til å fastsette minimumsforbruk for hushold-
ninger fritt, ofte pr. boenhet, opplever man at hushold-
ningene nektes å bruke vannmåler mens industrien på-
legges å betale etter vannmåler.

For industriens vedkommende vil disse med-
lemmer vise til at det i enkelte kommuner, for ek-
sempel Larvik, gis langt større rabattordninger på
vann og avløp enn 50 pst.

Disse medlemmer vil påpeke at med loven-
dringsforslaget vil dette bli rettet opp, samt at den ra-
batt som gis blir tydeliggjort på en langt mer oversikt-
lig og tilfreds måte.

Disse medlemmer viser til lovendringsfor-
slaget § 4, og vil påpeke at krav om prisavslag ved
dårlig kvalitet på vannet eller dårlig trykk er en grunn-
leggende forbrukerrettighet. Og at det er ingen forbru-
kerrettighet at kommunene har hjemmel til frivillig å
gi avslag.

Disse medlemmer vil påpeke at eventuelle
gebyrreduksjoner ikke vil redusere kommunenes inn-
tekter fordi et underskudd et år kan overføres til neste
års gebyrgrunnlag.

Disse medlemmer vil hevde at de foreslåtte
lovendringer regulerer forbrukernes rettigheter på en
bedre måte enn gjeldende lover og forskrifter, samt at
en lovfesting er å anse som et bedre og mer langsiktig
forbrukervern.

Disse medlemmer viser til brev fra Miljø-
verndepartementet ved statsråden, datert 12. januar
1999, hvor det fremgår at lovendringsforslagene i Do-
kument nr. 8:110 (1997-98) som gjelder § 4 annet
ledd, i lov om kommunale vann- og kloakkavgifter
m.v., og § 65 tredje ledd, plan- og bygningsloven, al-
lerede er ivarettatt.

Disse medlemmer fremmer derfor forslage-
ne fremsatt i Dokument nr. 8:110 (1997-98), unntatt
de som gjelder lov om kommunale vann- og kloakk-
avgifter m.v., § 4 annet ledd, og plan- og bygningslo-
ven § 65 tredje ledd.

Komiteens medlemmer fra Høyre me-
ner forslaget i Dokument nr. 8:110 (1997-98) reiser
interessante og viktige problemstillinger. Forbruksav-
hengige avgifter er riktig både av rettferdighetshensyn
og utfra prinsippet om at forbrukeren bør stilles over-
for kostnadene ved eget forbruk. Forslagene trenger
imidtertid grundig utredning og bør gjøres gjenstand
for en høringsrunde der både kommunene og repre-
santanter for abonnentene får anledning til å uttale

seg. Disse medlemmer ber derfor departementet vurdere intensjonen bak forslagene nøye. I denne sammenheng er det viktig å balansere behovet for lovfestet statlig vern av innbyggere og abonnenter mot hensynet til det kommunale selvstyret.

Disse medlemmer viser til at prinsippet for kommunal avgiftslegging er selvkost. Kommunene er imidlertid ikke pålagt å drive effektivt. Anbudsplikt for avgiftsbelagte kommunale tjenester vil sikre at innbyggerne mottar tjenester til lavest mulig pris. Disse medlemmer ber på denne bakgrunn departementet vurdere å lovfeste anbudsplikt for avgiftsbelagte kommunale tjenester.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Dokument nr. 8:110 (1997-98) – forslag fra stortingsrepresentantene Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om ny lov om kommunale vann- og kloakkavgifter, samt endring i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 (endring av § 65 tredje ledd for å fjerne bakgrunnen for en rekke konflikter knyttet til disse kommunale avgiftene) - vedlegges protokollen.»

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Vedtak til lov

om kommunale vann- og kloakkavgifter m.v.

§ 1

Når en fast eiendom har tilknytning til kommunal vann- eller kloakkledning, enten direkte eller gjennom privat fellesledning, er eieren pliktig til å betale vann- og kloakkavgift til kommunen. Det samme gjelder når bygningsrådet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 65 og § 66 eller § 92 første ledd, har krevet at eiendommen skal ha en slik tilknytning. Avgift kan i tillegg kreves av eiendom som det ikke er hus på, når bygningsrådet kunne ha krevet tilknytning til slike ledninger hvis det hadde vært hus på eiendommen. Er det ikke bygget på eiendommen fordi det, i lov eller i vedtak av offentlig styresmakt, er satt forbud mot bygging, kan det ikke kreves avgift så lenge forbudet gjelder. Det samme gjelder når byggehindringen er en annen særlig grunn som eieren ikke har ansvaret for.

Vann- og avgiftsgebyrene skal ikke overstige kommunens selvkost for tjenesten. Regler for utregning av disse gis i egen forskrift.

Når ikke annet er avtalt, skal avgift for bortfestet grunn betales av festeren og ikke av eieren, i de tilfellene hvor festeren har arvefeste eller festerett for så lang tid at det er igjen minst 30 år av festetiden regnet fra den tid avgiften er fastsatt. Det samme gjelder når

avtalen gir festeren rett til å kreve festetiden forlenget så mye at det blir igjen en festetid på minst 30 år som nevnt, hvis festeren tar i bruk sin rett.

Kommunen kan ta bort alt eller noe av avgiften for eiendom det ikke er hus på.

Dersom eiendommen etter kommunalt pålegg, ved vilkår gitt for byggetillatelse eller bruksendring, eller på annen måte, har installert anlegg for avløpsbehandling, kan dokumenterte utgifter trekkes fra en eventuell tilknytningsavgift, innenfor en periode på 10 år fra pålegget er oppfylt.

§ 2

Avgiftene skal være en årlig avgift basert på målt eller stipulert forbruk basert på prinsippet om at vann inn er lik vann ut, og en engangsavgift for tilknytning dersom kommunestyret ønsker det. Engangsavgiften skal ikke overstige ti ganger årsavgiften. Rammen for avgiftene og regler om utredning og innkreving fastsettes i forskrift.

§ 3

Gebyrene for eiendom som brukes som bolig, beregnes for hele eiendommen under ett. Eier av fast eiendom er i alle tilfeller ansvarlig for gebyrene overfor kommunen.

Plikt til å betale engangsgebyr for tilknytning oppstår når en ellers gebyrpliktig eiendom blir bebygd eller når gebyrplikt for bebygd eiendom inntrer etter lovens § 1. Ved tilbygg eller påbygg kan det beregnes tillegg i tilknytningsgebyret. Dette skal likevel ikke gjelde for tilbygg eller påbygg under 50 m².

Årsgebyret skal beregnes på grunnlag av målt eller stipulert vannforbruk. For eiendom hvor vannmåler ikke er installert, skal vannforbruket stipuleres på grunnlag av bebyggelsens størrelse. Det stipulerte forbruket skal i størst mulig grad tilsvare reelt forbruk. Så vel kommunen som den enkelte abonnent kan kreve at det blir betalt etter vannmåler.

Det kan fastsettes et abonnementsgebyr på den enkelte eiendom. Gebyret skal ikke overstige prisen for 50 m³ forbruk. Dersom slikt gebyr ikke innføres kan kommunen fastsette et minimumsforbruk på inntil 50 m³ pr. eiendom.

For eiendom som ikke brukes som bolig, kan det fastsettes særlige regler for gebyrberegning eller inngående særlige avtaler.

For eiendom med årsforbruk over 5 000 m³ kan det gis kvantumsrabatt på inntil 50 pst.

§ 4

Dersom de offentlige tjenestene fra kommunen ikke tilfredsstiller de normale krav forbrukeren kan stille, og dette ikke skyldes forbrukeren eller forhold på hans side, kan forbrukeren kreve prisavslag i årsavgiften for den perioden mangelen foreligger.

§ 5

Forfalt krav på årsavgift etter denne loven er sikret med lovpant i eiendommen etter panteloven § 6-1. Både årsavgift og tilknytningsavgift er ellers tvangsgrunnlag for utlegg. Avgiften kan kreves inn av kommunekassereren etter reglene for innkreving av skatt.

§ 6

Om renteplikt ved for sen betaling eller tilbakebetaling av vann- og avløpsgebyrer gjelder reglene i lov av 6. juni 1975 nr. 29 om eiedomsskatt til kommunane § 26 tilsvarende.

§ 7

Loven trer i kraft straks. Fra samme tid oppheves lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter.

Forslag fra Høyre:*Forslag 2*

Dokument nr. 8:110 (1997-98) – forslag fra stortingsrepresentantene Øystein Hedstrøm og Lodve

Solholm om ny lov om kommunale vann- og kloakkavgifter, samt endring i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 (endring av § 65 tredje ledd for å fjerne bakgrunnen for en rekke konflikter knyttet til disse kommunale avgiftene) - vedlegges protokollen.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:110 (1997-98) - forslag fra stortingsrepresentantene Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om ny lov om kommunale vann- og kloakkavgifter, samt endring i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. (Endring av § 65 tredje ledd for å fjerne bakgrunnen for en rekke konflikter vedrørende disse kommunale avgiftene) - avvises.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 18. februar 1999.

Jens Stoltenberg,
leder.

Gunnar Kvasheim,
ordfører.

Aud Blattmann,
sekretær.

Vedlegg 1

Brev fra Miljøverndepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 12. januar 1999.

Dokument nummer 8:110 (1997-98) forslag om ny lov om kommunale vann- og kloakkavgifter, samt endring i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77

I. Innledning

Det vises til forslag fra stortingsrepresentantene Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om ny lov om kommunale vann- og kloakkavgifter, samt endring i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Forslaget ble oversendt fra energi- og miljøkomiteen ved brev av 14. oktober 1998.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har ansvaret for plan- og bygningslovens § 65, og kommunalministeren vil kommentere dette forslaget.

Jeg vil først vise til at forslaget til ny lov om kommunale vann- og kloakkavgifter m.v. fra representantene fra Fremskrittspartiet (lovforslaget) dels består av en videreføring av bestemmelser i eksisterende lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17 (loven), dels en implementering av bestemmelser og prinsipper fra forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer (forskriften), men også enkelte nye bestemmelser. Dette betyr at store deler av innholdet i lovforslaget allerede i dag er gjeldende rett, og jeg vil kun kommentere de bestemmelsene i forslaget som er nye.

Kommunene har som kjent et utstrakt selvstyre på vann- og avløpssektoren. Innenfor de rammer som følger av lov om kommunale vass- og kloakkavgifter og tilhørende forskrift står kommunene fritt til å utarbeide regler om beregning m.v. av vann- og avløpsgebyrer. Det at kommunene har denne friheten, vil nødvendigvis medføre noe forskjeller fra kommune til kommune på vann- og avløpssektoren. Ulempene oppveies etter departementets mening av de fordeler den lokale valgfriheten gir.

Departementet arbeider for tiden med å revidere gjeldende forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer, og noen av de endringene som foreslås i lovforslaget er allerede foreslått inntatt i den reviderte forskriften. Utkastet til revidert forskrift vil snart bli sendt ut på alminnelig høring. Jeg vil derfor først gi en kort presentasjon av de viktigste forslagene til endring i forskriften.

II. Revisjon av forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyr

En gruppe organisasjoner (Huseiernes landsforbund, Norges huseierforbund, Forbrukerrådet, Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Norske boligbyggelags Landsforbund A/L (NBBL), Norsk vann-

og avløpsverkforening (NORVAR) m.fl.) foreslå i fellesskap i brev til departementet av 9. desember 1996 at kommunene gis adgang til å bruke en todelt gebyrmodell hvor årskostnadene fordeles på en fast og en variabel, forbruksavhengig del. Forslaget berignes i at en slik modell vil kunne gi bedre samsvar mellom det brukeren må betale i årsgebyr og det den mottatte ytelsen faktisk koster. Blant annet på denne bakgrunn ga departementet Statens forurensningstilsyn (SFT) i oppdrag å utarbeide forslag til revisjon av forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer.

I forslaget som altså snart skal sendes ut på høring, foreslås det generelt å gi mer myndighet og større frihet til kommunene når det gjelder vann- og avløpsgebyrene der nasjonale hensyn ikke er til hinder for det. Departementet vil blant annet foreslå at kommunene gis adgang til å bruke en todelt gebyrmodell i samsvar med ovennevnte forslag fra gruppen med organisasjoner. Det foreslås videre at det åpnes for at den enkelte abonnent kan kreve at gebyret skal beregnes etter målt forbruk. For avløp som avviker fra vanlig kommunalt avløpsvann kan kommunen fastsette ulike gebyrsatser.

III. Lovforslaget

Forslagene til nye bestemmelser vil bli kommentert i den rekkefølge de er inntatt i lovforslaget.

3.1 Kommentarer til § 1:

§ 1 annet ledd:

I § 1 *annet ledd annet punktum* foreslås det hjemmel for departementet til å fastsette forskrift som presiserer reglene for utregning av kommunenes kostnader på vann- og avløpssektoren.

Selv om det pr. i dag ikke er fastsatt slik forskrift, gir den nåværende lov om vass- og kloakkavgifter hjemmel til å fastsette slike utregningsregler, jf. lovens § 2. I departementets rundskriv T9/86 gis det retningslinjer for beregning av gebyrgrunnlaget for kommunale vann- og kloakkavgifter. I forbindelse med den forestående revideringen av forskrift om vann- og avløpsgebyrer, vurderer departementet om det skal inntas noen grunnleggende prinsipper for beregningen av kommunale kostnader på vann- og avløpssektoren. Dessuten vil det presiseres i kommentarene til forskriften at kostnadene på vannsiden skal holdes adskilt fra kostnadene på avløpssiden. Alle kommunene anbefales videre å bruke «Veiledende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester» (KAD, des. 1996).

Jeg kan på dette grunnlaget ikke se behovet for dette endringsforslaget, siden nåværende lov også hjemler muligheten til å fastsette slik forskrift.

§ 1 femte ledd:

Det foreslår i § 1 femte ledd at dersom en abonnent tidligere har fått kommunalt pålegg om å installere anlegg for avløpsbehandling, kan kommunen trekke disse utgiftene fra et eventuelt tilknytningsgebyr for abonnenten, innen en periode på 10 år.

I mange saker hvor denne problemstillingen er aktuell, vil det være inntatt vilkår om at tillatelse til bygging eller bruksendring bare gis under forutsetning av at eiendommen på et senere tidspunkt kobles til det kommunale vann- og avløpsnett. Dersom abonnenten likevel ønsker å ta i bruk tomte før det kommunale avløpsnett er ferdig utbygd, er det etter departementets mening ikke urimelig at abonnenten i mellomtiden må sørge for tilfredsstillende avløpsordning. I unntakstilfeller hvor pålegg om tilknytning til det kommunale avløpsnett likevel fremstår som urimelig, står kommunen fritt til å bevilge penger til hel eller delvis refusjon av abonnentens tilknytningsgebyr over kommunebudsjettet.

3.2 Kommentarer til § 2:

I forslaget til § 2 foreslås det at kommunen kan velge om den vil opprettholde et engangsgebyr for tilkobling.

Kommunene har i henhold til dagens regelverk en utstrakt frihet til å velge hvilket nivå tilknytningsgebyret skal ligge på. Dersom en kommune ønsker at kostnadene ved den kommunale vann- og avløpstjenesten først og fremst skal dekkes inn av årsgebyret, hindrer verken loven eller forskriften kommunene i å fastsette en relativ lav gebyrsats for tilknytningsgebyret. Dagens regelverk gir imidlertid ikke kommunene anledning til helt å sløyfe tilknytningsgebyret, men de har mulighet til å praktisere regelen svært fleksibelt.

3.3 Kommentarer til § 3:

§ 3 første ledd:

Forslaget går ut på at gebyr for eiendom som brukes som bolig, skal beregnes for hele eiendommen under ett. Forslaget er imidlertid ikke nærmere begrunnet.

Dette forslaget skiller seg fra den tilsvarende regelen i forskriftens § 2 hvor kommunene gis frihet til å velge om gebyrene skal beregnes for hele eiendommen under ett, eller separat for den enkelte boenhet. Regelen om at gebyrene kan beregnes etter boenhet ble inntatt ved endring av forskriftene i 1995. Departementet mener at kommunene fortsatt bør stå fritt til å velge om gebyrene skal beregnes ut fra hele eiendommen under ett, eller separat for den enkelte boenhet, og anbefaler således ikke forslaget.

§ 3 annet ledd:

Det foreslår i *siste punktum i annet ledd* at tilbygg og påbygg under 50 m² ikke skal utløse plikt til å betale tilknytningsgebyr. I dagens § 3 i forskriften kan det kreves tilknytningsgebyr dersom tilbygg eller påbygg medfører en utvidelse av bygningsarealet. Etter dagens regler står kommunene også fritt til å bestemme at tilknytningsgebyr bare skal betales når utvidelsen utgjør et visst minsteareal. Departementet mener på denne bakgrunn at dagens regler er fleksible og at de i tilstrekkelig grad tar hensyn til lokale variasjoner ved at kommunene har mulighet til å fastsette lokale regler.

§ 3 tredje ledd:

Det foreslås i *tredje ledd siste punktum* at hver enkelt abonnent skal kunne kreve at det blir betalt etter vannmåler. Pr. i dag er det opp til den enkelte kommune om abonnenten skal ha slik rett. En slik regel tatt med i forslaget til revisjon av forskriften.

§ 3 fjerde ledd:

I *første punktum i § 3 fjerde ledd* foreslås det at det kan fastsettes et abonnementsgebyr på den enkelte eiendom, som ikke skal overstige prisen på 50 m³ forbruk av vann. Departementet går ut fra at abonnementsgebyret er ment helt eller delvis å skulle dekke kommunenes faste kostander ved vann- og avløpstjenesten. I såfall er dette forslaget delvis i samsvar med det som foreslås i revisjon av forskriften. Som nevnt under punkt 2 foreslås det i forskriftsrevisjonen at kommunene gis anledning til å bruke en todelt gebyrmodell hvor årsgebyret deles opp i en fast del og i en variabel, forbruksavhengig del. Størrelsen på de faste kostnadene vil variere fra kommune til kommune, og departementet støtter derfor ikke forslaget om å fastsette et bestemt tak for abonnementsgebyret/den faste delen av årsgebyret.

I *fjerde ledd siste punktum* foreslås det at kommunen istedenfor abonnementsgebyr kan fastsette minimumsgebyr på inntil prisen av 50 m³ forbrukt vann. Dette representerer en innskrenkning i forhold til dagens regler hvor det ikke er absolutte begrensninger på kommunenes adgang til å fastsette minimumsgebyrer. Den foreslåtte regelen kan i visse situasjoner bli lite fleksibel.

§ 3 sjette ledd:

I *siste ledd i § 3* foreslås det at eiendommer med årsforbruk på over 5000 m³ kan gis kvantumsrabatt på inntil 50 pst. Departementet mener at dette forslaget kan føre til at forbrukerne betaler deler av næringslivets kostnader på vann- og avløpssektoren. Kommunene har i dag mulighet til å støtte bedriftene over sitt ordinære budsjett, såfremt dette ikke anses som konkurransevridende i forhold til annet regelverk.

Forslaget til forskriftsrevisjon gir kommunene adgang til å bruke en todelt gebyrmodell hvor årsgebyret deles opp i en fast del og en forbruksavhengig del. En slik oppdeling vil muligens medføre lavere kostnader for storforbrukere av vann, og en ytterligere forfordeling av storforbrukere i tråd med forslaget vil gå på bekostning av privathusholdningene og andre småforbrukere av vann.

Kommentarer til § 4:

§ 4 første ledd:

Det foreslås i *første ledd til § 4* at forbrukeren (abonnten) skal kunne kreve prisavslag i årsgebyret dersom de offentlige tjenestene fra kommunen ikke tilfredsstillende de normale krav forbrukeren kan stille. Departementet oppfatter forslagsstillerne slik at de ønsker at abonnentene skal kunne kreve avslag i prisen (reduerte gebyrer) både når drikkevannskvaliteten ikke er som forventet og det er irregulære forhold knyttet til transporten av drikkevann inn og avløpsvann ut.

Vann- og avløpsgebyrer er å anse som betaling for en tjeneste kommunen yter ved å frakte vannet til abonnenten, ikke betaling for en vare. Dersom vannet abonnenten får hjem til seg ikke er av normal kvalitet, skyldes ikke dette den tjenesten kommunen har besørget, men vannets beskaffenhet. Dersom abonnenten gis en slik rett til å kreve prisavslag, vil dette vanskeliggjøre kommunenes finansiering av vann- og avløpstjenesten. Det vil med dette forslaget bli svært vanskelig for en kommune med mangelfullt utviklet vann- og avløpssystem å få finansiert den nødvendige opprustningen av vann- og avløpsnett for fordi gebyrinntektene delvis vil bortfalle.

Når det gjelder brudd i vannleveransen, vil dette bli «dekket opp» hos de som betaler etter måler. De som betaler etter areal betaler imidlertid også når vannet er borte. Brudd i en vannleveranse er normalt meget kortvarig, og kommunen sørger normalt for at alle abonnentene som har mistet vannet får tiltransportert vann på annen måte slik at de viktigste behov kan dekkes. Et avslag i pris synes derfor mer å ha preg av en ulempeerstatning. Det er ikke ulovlig å gi en slik erstatning/kompensasjon ut fra eksisterende regelverk, da regelverket ikke sier noe om dette.

§ 4 annet ledd:

Det foreslås i forslagens *§ 4 annet ledd* at det skal opprettes et sentralt klageorgan og en kontrollfunksjon, uten at det presiseres nærmere hva som ligger i forslaget.

I henhold til de generelle reglene i forvaltningsloven, kan ikke kommunale forskrifter påklages, men berørte interesser skal gis anledning til å uttale seg før forskriftene blir utferdiget, endret eller opphevet.

Når det gjelder spørsmålet om hvor mye den enkelte abonnent skal betale i vann- og avløpsgebyr, anses normalt ikke utregningen av hvert enkelt årsgebyr som et enkeltvedtak, siden årsgebyrets størrelse utelukkende beror på en multiplisering av boareal eller forbruk av vann med enhetsprisen på vann. Alle forutsetningene for det samlede årsgebyret gis i disse tilfellene av de kommunale forskriftene, og fastsettelsen av den enkelte abonnentens årsgebyr er derfor ikke et enkeltvedtak som kan påklages, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd b.

Dersom gebyrfastsettelsen er et resultat av vedtak truffet individuelt overfor den enkelte gebyrpliktige, f.eks. hvis det er tvilsomt hvilken boligkategori abonnenten skal plasseres i, jf. forskriftens § 5 tredje ledd, vil det normalt være et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28. Klageinstansen er i henhold til forvaltningsloven § 28 andre ledd et kommunalt organ eller fylkesmannen etter delegasjon fra departementet, og departementet ser ingen grunn til å fravike de alminnelige reglene her ved å opprette et sentralt klageorgan. Jeg vil også vise til at fylkesmannens miljøvernavdeling i henhold til kommuneloven § 59 på visse vilkår kan gjennomføre legalitetskontroll av de kommunale vann- og avløpsgebyrene.

Kommentarer til forslaget om å innføre en generell dispensasjonshjemmel:

Det fremgår under overskriften «Hva bør endres?» at forslagsstillerne ønsker at det skal innføres en dispensasjonshjemmel slik at kommunene kan søke om å fravike loven dersom det viser seg at den vil virke urimelig tyngende for abonnentene.

Dersom full dekning av kommunens utgifter til vann og avløp etter kommunens oppfatning gir urimelige høye gebyrer, kan kommunen velge å dekke en del av kostnadene over kommunebudsjettet slik at gebyrsatsene reduseres. Hvis det er snakk om å redusere den økonomiske belastningen for grupper med dårlig økonomi, kan kommunen ikke gi disse gruppene lavere gebyrsatser enn andre, men kan på annen måte gi støtte over kommunebudsjettet. Den økonomiske belastningen med å støtte disse gruppene vil dermed fordeles på alle innbyggerne i kommunen, og ikke bare på de som tilfeldigvis er tilknyttet det kommunale vann- og avløpsnett.

En slik dispensasjonshjemmel kan føre til at regelverket blir mer ressurs- og kostnadskrevende å håndheve enn det er i dag, dersom mange kommuner ønsker å søke om å få fastsette særlige gebyrsatser for enkeltgrupper eller enkeltbedrifter i sin kommune.

IV. Avslutning

Forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyr er som nevnt under revidering. Den någjeldende lov med tilhørende forskrift, supplert med forslagene til end-

ringer i forskriften, anses fleksible og ivaretar både abonnentenes og kommunenes interesser.

Vedlegg 2

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 12. januar 1999.

Vedrørende Dok nr 8:110 (1997-98) om ny lov om kommunale vann- og kloakkavgifter, samt endring av plan- og bygningsloven av 14 juni 1985 nr 77

Jeg viser til ovennevnte sak, oversendt Miljøverndepartementet for utredning og uttalelse. Videre viser jeg til Miljøverndepartementets svar av i dag vedrørende ny lov om kommunale vann- og kloakkavgifter. Nedenfor gis mine merknader til forslag om endring av plan- og bygningsloven § 65 tredje ledd.

Merknader til forslaget om endring i plan- og bygningsloven § 65

Forslaget vil innebære at kommunen i noen tilfeller ikke kan kreve tilknytning til offentlig anlegg. Bakgrunnen er at slikt krav om tilknytning kan virke urimelig fordi det eksisterer tilfredsstillende vannforsyning fra før. Huseier kan da ha investert større beløp i pumpeanlegg el, uten at dette godskrives.

Jeg viser til at plan- og bygningslovens § 65 tredje ledd allerede inneholder en skjønnsmessig adgang for kommunene til å unnta bygninger og eiendommer fra tilknytningsplikt. Jeg kan forstå at kommunens avslag på søknad om fritak i enkelte tilfeller kan føles urimelig for søker som allerede har investert i privat vannanlegg.

Det er imidlertid viktig å ta hensyn til at plan- og bygningsloven § 65 også har betydning for kommunens mulighet for å kunne planlegge og opparbeide offentlige anlegg. En vid aksept av private anlegg kunne medføre at utgiftene for opparbeiding av offentlige anlegg blir store for de som tilknyttes offentlige anlegg. Kommunenes arbeid med utbygging og fortetting er blant annet knyttet til opparbeiding av ledningsnett og lignende nødvendige offentlige tilbud. Det vises i den sammenheng til Stortingsmelding nr 29 (1996-97) om regional planlegging og arealpolitikk, der det på side 70 står om fortetting:

«Plan- og bygningsloven er i stor grad utviklet som et verktøy for planlegging og nybygging på ubebygde arealer. Erfaringene viser at det er behov for å vurdere lovutforming og virkemidler for mer effektivt å kunne bruke planleggingen, i samvirke med andre virkemidler, som grunnlag for planlegging og gjennomføring av slik arealformning.»

Fortettingsprosjekter bør ikke vanskeliggjøres av at en for stor del av den eksisterende bebyggelsen ikke knyttes til ledningsnett. Adgangen til å velge å bruke vannressurser fra privat anlegg bør med andre ord ikke være så vidt at kommunen risikerer å måtte opparbeide et offentlig anlegg for et fåtall husstander.

Det er for øvrig et moment at muligheten for å kontrollere utviklingen i vannkvaliteten er vanskeligere ved private anlegg, framfor der hvor de fleste husstander mottar vann fra samme anlegg.

Tredje ledd inneholder som nevnt allerede en mulighet for å gi unntak fra tilknytningsplikten der krav om tilknytning vil virke urimelig. For å unngå en for restriktiv holdning i kommunene for så vidt gjelder unntak etter § 65 tredje ledd, vil departementet kunne gi veiledning for bruken av bestemmelsen i eget rundskriv. På bakgrunn av ovennevnte mener vi en regel som gir rett til fritak ikke bør gis.

Hvis Stortinget allikevel ønsker å vedta en regel i tråd med forslaget, bør den bare gjelde for eksisterende bebyggelse der det allerede er investert i et vannforsyningsanlegg. Dette synes også forutsatt av forslagsstillerne, i det det i forslaget uttales at «Hovedprinsippene bak de nåværende regler skal ligge fast. Intensjonen skal fremdeles være at brukerne av fast eiendom fullt ut skal dekke alle kostnader i forbindelse med offentlige vann- og kloakkanlegg.»

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at en eventuell lovendring gis følgende ordlyd:

§ 65 tredje ledd skal lyde:

Hvor det etter kommunens skjønn vil være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad å gjennomføre bestemmelsen i annet ledd, eller hvor særlige grunner ellers tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning. *Dersom bygninger på eiendommen allerede er tilknyttet anlegg som gir hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, skal kommunen godkjenne ordningen for disse bygningene.*

Denne formuleringen innebærer at kommunen ikke kan pålegge eier av eksisterende bygninger, som er tilknyttet vannanlegg med nok vann av god nok kvalitet, å knytte seg til det offentlige anlegget. Kommunen *må* imidlertid ikke godkjenne denne ordningen for nye bygninger på samme eiendom. For disse må skjønnbestemmelsen anvendes.