

MESSAGE N° 262 5 juillet 2011
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur l'eau potable
(LEP)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message explicatif à l'appui du projet de loi sur l'eau potable destiné à remplacer l'actuelle loi sur l'eau potable.

En date du 10 avril 1979, le Conseil d'Etat avait souligné, dans son message N° 129 accompagnant le projet de loi sur l'eau potable que: «L'eau potable est une matière indispensable à la vie. Elle ne remplit son rôle que si l'on veille à lui conserver, de la source au robinet, ses qualités physiques, chimiques et bactériologiques».

Trente ans plus tard, alors qu'en Suisse comme ailleurs l'eau potable devient une denrée alimentaire toujours plus précieuse, on mesure encore pleinement la portée de cette affirmation.

Il convient donc d'assurer un accès constant, pour tous, à cette source de vie. Cela vaut d'autant plus dans notre canton de Fribourg dont les ressources en eau potable sont toujours plus mises à contribution.

SOMMAIRE

1. Introduction	1
1.1 Le cadre	1
1.2 Le choix d'une loi spécialement dédiée à l'eau potable	2
1.3 Les objectifs fondamentaux du projet et leur motivation	2
2. L'eau	3
2.1 La propriété de l'eau	3
2.2 L'utilisation des eaux publiques	3
2.3 Le régime de la concession	4
2.4 Les concessions pour l'eau destinée à l'alimentation	4
2.4.1 En général	4
2.4.2 La gestion actuelle des concessions d'eau potable dans le canton de Fribourg	4
2.5 L'eau «potable»	4
2.5.1 La notion d'eau potable	5
2.5.2 Garantie d'une qualité irréprochable de l'eau potable distribuée	5
3. La distribution de l'eau potable	5
3.1 La notion de «distribution»	5
3.2 La distribution de l'eau potable en Suisse	5
3.3 Deux objectifs particuliers de distribution	6
3.3.1 La distribution de l'eau potable en temps de crise	6
3.3.2 La distribution de l'eau pour la défense incendie	6
4. Le financement de la distribution de l'eau potable	7
4.1 Le type de marché	7
4.2 Système tarifaire	7
4.2.1 Taxes, prix, etc.: quelle terminologie	7
4.2.2 Définitions	7
4.2.3 Système tarifaire recommandé par la SSIGE	8
4.2.4 Système tarifaire proposé dans le présent projet de loi	8
4.3 Système de gestion financière	8
4.4 Calcul du tarif	8
4.4.1 Principes	8
4.4.2 Modèle de calcul	8

4.5 Compétences en matière tarifaire	9
5. Résultats de la consultation de l'avant-projet de loi sur l'eau potable	9
5.1 En général	9
5.2 Les principaux objectifs et leur appréciation	9
5.2.1 Question 1: Adhérez-vous à la proposition selon laquelle on ne devrait plus pouvoir octroyer de concessions d'utilisation d'eau publique qu'aux collectivités publiques?	9
5.2.2 Question 2: Adhérez-vous à la proposition selon laquelle de manière générale, désormais, les collectivités publiques auront en principe la priorité sur les autres requérants pour les autres concessions du domaine public?	11
5.2.3 Question 3: Adhérez-vous à la proposition selon laquelle les infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques au sens de la législation sur le domaine public doivent être propriété des collectivités publiques?	11
5.2.4 Question 4: Adhérez-vous au système de planification proposé?	12
5.2.5 Question 5: Considérez-vous que le système proposé pour le financement des coûts des infrastructures d'eau potable est suffisamment détaillé?	13
5.2.6 Question 6: Avez-vous d'autres remarques particulières?	15
6. Incidences financières	15
6.1 Pour l'Etat	15
6.2 Pour les communes	15
7. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes	16
8. Conformité au droit européen	16
9. Développement durable	16
10. Clause référendaire	16
11. Commentaire des articles du projet de loi	16
11.1 CHAPITRE PREMIER – Dispositions générales	16
11.1.1 Section 1: Principes	16
11.1.2 Section 2: Approvisionnement en eau et propriété des infrastructures d'eau potable	18
11.1.3 Section 3: Planification	19
11.2 CHAPITRE 2 – Organes d'exécution et attributions	20
11.2.1 Section 1: Etat	20
11.2.2 Section 2: Communes	21
11.3 CHAPITRE 3 – Voies de droit et poursuite pénale	28
11.4 CHAPITRE 4 – Dispositions finales	29

1. INTRODUCTION

1.1 Le cadre

L'eau potable doit être règlementée dans ses aspects principaux. Il convient:

- de déterminer qui doit, dans les faits, avoir la **maîtrise des eaux publiques;**

- de fixer qui, en principe, devrait être **propriétaire des infrastructures** d'eau potable;
- de fixer qui, en principe, porte **la responsabilité de la distribution** de l'eau publique;
- d'organiser les infrastructures de distribution d'eau potable dans le territoire, à savoir de les **planifier**;
- de **coordonner** l'intervention des multiples intervenants en la matière;
- de définir les conditions d'utilisation des infrastructures d'eau potable pour la **défense contre l'incendie**;
- de concrétiser certaines notions en lien avec la **qualité de l'eau potable**;
- d'assurer le **financement à long terme** de la distribution de l'eau potable;
- d'assurer la **transparence des prix** pour les consommateurs d'eau potable;
- d'assurer l'**accessibilité** à l'eau potable, à tout le moins du point de vue économique;
- d'assurer l'**approvisionnement en eau potable, non seulement en temps normal, mais aussi en temps de crise**, ceci en exécutant l'ordonnance fédérale y relative.

Enfin, l'ensemble doit être conçu de manière à respecter les principes du **développement durable**.

1.2 Le choix d'une loi spécialement dédiée à l'eau potable

Ainsi que cela avait été annoncé dans le cadre des débats du Grand Conseil relatifs à la loi sur la sécurité alimentaire, les instances compétentes ont examiné dans quelle mesure il serait possible de concentrer dans une même «loi sur les eaux» les divers aspects relatifs à cette question.

Elles sont arrivées à la conclusion qu'un tel objectif ne pourrait se faire qu'au prix d'une loi illisible, voire incompréhensible pour ses utilisateurs, ce qui n'était évidemment pas le but recherché. Au demeurant, quand bien même la «loi sur les eaux», adoptée par le Grand Conseil en date du 18 décembre 2009, aurait contenu des dispositions sur l'eau potable, d'importantes autres dispositions légales n'auraient pas été intégrées dans ce texte. Il s'agit par exemple de celles réglant l'utilisation de la force hydraulique des cours d'eau.

Il a aussi été remarqué que l'intégration de l'eau potable dans la «loi sur les eaux» aurait conduit à des complications non souhaitables au niveau de la répartition des compétences. En effet, deux Directions du Conseil d'Etat, voire même trois ou quatre en prenant en compte les questions en lien avec la défense contre l'incendie et/ou l'énergie hydraulique, auraient pu être concernées, et plusieurs services impliqués. Mettre en évidence toutes ces attributions différentes de manière compréhensible en une seule loi se serait avéré être un exercice hautement complexe. Ces difficultés auraient également existé pour d'autres différences souvent directement induites par le droit fédéral (principes, procédure, voies de droit, etc.).

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat a élaboré deux lois traitant de la problématique de l'eau, à savoir une nouvelle «loi sur les eaux», d'ores et déjà adoptée par le Grand Conseil, et la présente *loi sur l'eau potable*. Il a non seulement cherché à coordonner au mieux la pré-

sente loi avec la «loi sur les eaux», mais il a aussi tenté de présenter ces deux lois de la manière la plus rapprochée possible dans le temps.

1.3 Les objectifs fondamentaux du projet et leur motivation

L'objectif fondamental du projet consiste, comme le relève d'emblée son article premier, à *garantir que l'eau potable, bien vital de première nécessité, demeure économiquement accessible à chacun et soit distribuée en vue de satisfaire prioritairement les besoins en alimentation de la collectivité, en quantité suffisante, et dans le respect du développement durable*. Pour atteindre cet objectif, le projet:

1. tend à **assurer que la maîtrise de l'eau potable demeure en mains publiques**. Pour ce faire, il pose des règles de fond concernant le cercle des ayant droits à des concessions pour l'utilisation des eaux publiques. Il en fait de même s'agissant de la propriété, souhaitée en mains publiques, des infrastructures de distribution d'eau potable.

Pour le Conseil d'Etat, en effet, il est vital que l'utilisation de l'eau publique et la distribution de cette eau soient le fait d'organismes contrôlés par des institutions démocratiques; ceci devrait permettre d'éviter l'appropriation et l'exploitation de l'eau à des fins de pouvoir ou d'enrichissement, ou à d'autres formes d'utilisation inappropriées.

Il n'y a pas, à la connaissance du Conseil d'Etat, d'exemple dans le canton de Fribourg ou en Suisse qui permettrait de considérer que l'on tomberait nécessairement dans les travers précités en cas de privatisation de la distribution de l'eau potable. La problématique n'est toutefois pas aussi insolite que les tenants d'une privatisation absolue voudraient parfois le laisser entendre. En effet, dès l'instant où l'on est en présence, comme en l'espèce, d'un secteur d'activité économique qui se caractérise par des rendements strictement croissants¹, qui plus est pour un bien vital, il y a d'emblée lieu de craindre qu'il puisse à terme être l'objet d'une utilisation inappropriée au préjudice de certains membres de la collectivité.

2. préconise un système de **planification**, car le Conseil d'Etat est d'avis qu'une planification, si elle est bien réalisée, permet non seulement de rationaliser la constructions des infrastructures d'eau potable, mais permet également, notamment par le biais d'interconnexions, d'éviter que des citoyens, voire même des communes entières, puissent parfois être privés d'accès à l'eau potable.

Or, des infrastructures d'eau potable ne sont rationnelles que si elles sont coordonnées, ou à tout le moins peuvent l'être, tant à l'échelle locale qu'à l'échelle régionale (ce dernier terme comprenant bien entendu la coordination intercantonale). On constate trop souvent encore que par manque de coordination, des infrastructures d'eau potable ne permettent pas d'interconnexions de réseaux souvent souhaitables pour, notamment, éviter d'éventuelles pénuries. Un tel manque provoque des coûts inutiles, coûts qui sont finalement reportés sur les consommateurs, par la réalisation

¹ Ce qui signifie que le coût de production de la dernière unité y est systématiquement inférieur à celui de toutes les précédentes.

d'infrastructures qui auraient souvent été superflues en cas d'interconnexion.

3. dispose que les infrastructures d'eau potable doivent aussi pouvoir être utilisées et conçues pour la **défense contre l'incendie**. Cela implique, encore une fois, une coordination entre les divers acteurs en présence.

Comme l'eau demeure très souvent encore le meilleur moyen d'extinction des incendies, il convient de poser des règles relatives à l'utilisation des infrastructures d'eau potable existantes et à la construction de celles à venir pour la protection de la population contre les incendies, respectivement à financer l'éventuel surdimensionnement de conduites pour la lutte contre l'incendie.

4. fixe des compétences claires concernant les interventions des autorités en lien avec la **qualité (et parfois aussi la quantité) de l'eau distribuée**. En effet, même si le droit fédéral est exhaustif s'agissant de la qualité exigée pour qu'une eau soit considérée comme potable, il convient à tout le moins de désigner les organes cantonaux d'exécution et de définir, lorsque c'est nécessaire, certaines règles d'exécution. Il convient également de désigner les organes de conduite en la matière pour la **gestion des cas de crise**.

5. propose des solutions homogènes sur l'ensemble du canton en ce qui concerne le **financement** de l'entretien des infrastructures existantes, mais aussi celui de leur remplacement ou de leur extension éventuelle.

Les règles de financement sont actuellement fixées par les communes qui les intègrent dans leurs règlements communaux sur l'eau potable. Or, le prix de l'eau doit être fixé selon des règles fédérales strictes (notamment dans le respect des principes de causalité, d'équivalence, de couverture des coûts et d'égalité). Dans les faits, la matière pouvant s'avérer assez technique, ces règlements communaux sont pour la plupart adoptés sur la base d'un règlement-type proposé par l'administration cantonale.

Le Conseil d'Etat entend retenir pour l'eau potable une solution similaire à celle décidée par le Grand Conseil dans la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (ci-après: LCEaux). Il propose donc, dans le présent projet, un système cantonal de financement apparenté à celui fixé dans la loi sur les eaux. Le Conseil d'Etat part de l'idée que les communes fixeront ces taux en se basant sur les critères préconisés par les professionnels de la branche, ceci dans le but d'atteindre les objectifs fixés par ces taxes (cf. à ce sujet le chapitre relatif au «Financement de la distribution d'eau potable», en particulier les recommandations de la Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux; ci-après: SSIGE).

6. désigne les **communes** en tant que responsables de la distribution d'eau sur leur territoire.

En effet s'il ressort de la substance de l'article 76 de la Constitution fédérale que la distribution d'eau relève de la compétence des cantons, la plupart, si ce n'est tous les cantons suisses délèguent à leur tour cette responsabilité aux communes. Il n'y a aucune raison de procéder différemment dans le canton de Fribourg, bien au contraire. Il s'agit bien, plutôt, de réorganiser cette responsabilité.

Il semble cependant fondamental de tenir compte des moyens dont disposent les communes pour concrétiser

une telle responsabilité. Il s'agit certes là d'une tâche de proximité, mais elle est lourde et passablement technique. L'articulation choisie et les solutions proposées dans le projet de loi tendent à confier les compétences en matière d'eau potable à la collectivité publique qui semble être la mieux à même de les accomplir.

Le projet a également pour objectif d'harmoniser, en tout cas dans leurs grandes lignes, les règlements sur l'eau potable qui seront adoptés par les communes. En effet, si l'autonomie des communes est trop large en la matière, le canton risque de se retrouver avec un ensemble hétérogène de règlements sur l'eau potable. Dans ces circonstances, le consommateur (ou l'autorité) qui souhaiterait comparer les tarifs des distributeurs d'eau potable du canton serait confronté à une tâche quasiment irréalisable. Il semblerait donc inopportun de laisser aux communes une **autonomie** trop étendue en la matière.

7. fixe un ensemble de règles et de concepts conformes au **développement durable**, à savoir dans le but que la société d'aujourd'hui gère les ressources naturelles de manière à satisfaire ses besoins sans porter préjudice à la société de demain.

2. L'EAU

2.1 La propriété de l'eau

L'eau peut être l'objet d'une «propriété privée» ou d'une «propriété publique». Le Code civil suisse (ci-après: CC) définit quelles eaux peuvent faire l'objet d'une propriété privée. Celles qui n'entrent pas dans la propriété privée sont les «eaux publiques» (choses sans maître; article 664 al. 2 CC).

Il appartient au droit cantonal de définir ce qu'il faut entendre par eaux publiques. Selon l'article 4 de la loi du 4 février 1972 sur le domaine public (ci-après: LDP) sont «eaux publiques» dans le canton de Fribourg:

- a) *les lacs naturels, les bassins d'accumulation et les retenues d'eau;*
- b) *les eaux courantes, dès la limite du fonds où elles ont pris leur source, ou bien dès qu'elles ont rejoint une eau publique traversant ce fonds;*
- c) *les sources, horizons sourciers et résurgences d'un débit d'étiage moyen de plus de 200 litres/minute;*
- d) *les nappes et cours d'eau souterrains permettant un ou plusieurs captages d'ensemble de plus de 200 litres/minute.*

Selon l'article 3 al. 1 ch. 2 LDP, l'Etat (cantonal) est propriétaire de ces eaux, car elles font partie du domaine public cantonal.

2.2 L'utilisation des eaux publiques

L'eau publique peut être objet de trois modes d'utilisation. L'usage commun, l'usage accru et l'usage privatif.

- Selon l'article 18 LDP, l'**usage commun** d'une chose du domaine public consiste dans le fait que chacun peut, dans les limites des dispositions légales et régle-

mentaires, les utiliser conformément à leur destination ou affectation.

- Selon l'article 19 LDP, l'**usage accru** d'une chose du domaine public consiste en son utilisation plus intense conforme ou non à sa destination; il doit être compatible avec un minimum d'usage commun. En règle générale, il est l'objet d'une autorisation.
- Selon l'article 20 LDP, l'**usage privatif** d'une chose du domaine public consiste en son utilisation exclusive et durable. Il est soumis à concession.

2.3 Le régime de la concession

La concession est un acte administratif qui confère à une personne (le concessionnaire) le droit et le devoir d'exercer en son propre nom et à ses risques et profits, une certaine tâche publique, ou le droit d'exploiter une partie du domaine public, ce sous le contrôle de l'autorité concédante et moyennant paiement d'une redevance. La concession procure ainsi à son bénéficiaire un droit qu'il n'avait pas encore et l'oblige à exploiter le service public concédé.

L'acte de concession doit préciser les obligations du concessionnaire et du concédant. Les obligations du concessionnaire sont les suivantes:

- obligation d'assurer le service public;
- obligation de construire les installations nécessaires et de les maintenir en état de fonctionner, voire de les améliorer;
- obligation de fournir la prestation aux administrés;
- obligation, en règle générale, de payer une redevance;
- obligation de se soumettre au contrôle de l'autorité concédante.

Le concessionnaire peut prélever des taxes pour les services rendus (cf. «Le financement de la distribution d'eau potable»). Il est donc nécessaire, du point de vue de l'intérêt public, que l'acte de concession contienne un tarif à ce sujet, ou précise que le tarif édicté par le concessionnaire doit être soumis à l'approbation de l'autorité concédante.

De son côté, l'autorité concédante ne peut, sans autre, se départir du rapport juridique qui la lie au concessionnaire. Il est en effet normal que ce dernier puisse compter sur une certaine durée. Par l'octroi de la concession, il est mis au bénéfice de certains droits acquis. A cet égard, il importe que la concession ne soit pas illimitée dans le temps, afin de protéger les intérêts de la collectivité publique et des administrés. C'est pourquoi l'acte de concession doit préciser les conditions auxquelles celle-ci s'éteindra ou pourra être révisée, en cours de validité, en raison d'un changement de circonstances.

2.4 Les concessions pour l'eau destinée à l'alimentation

2.4.1 En général

Selon l'article 41 al. 2 LDP, le **prélèvement durable d'eau (publique) au moyen d'installations fixes pour**

l'alimentation en eau potable est soumis à concession, alors que les autres prélèvements d'eau ne sont «que» soumis à autorisation.

Selon le message explicatif du Conseil d'Etat¹ relatif à cette disposition, «[...] La concession est réservée expressément aux prélèvements durables pratiqués au moyen d'installations fixes. Ce nouveau système introduit la souplesse nécessaire à une gestion rationnelle des eaux: le régime d'autorisation limitée dans le temps permet de revoir les conditions d'un prélèvement selon les incidences et l'évolution de la situation. Il est de nature à réduire le nombre et l'ampleur des études hydrogéologiques. La priorité accordée à l'alimentation en eau potable et à sa sécurité justifie l'octroi de concessions; il en va de même pour les installations fixes liées à des investissements importants et destinées à couvrir des besoins durables».

L'article 40 LDP prévoit en effet que **les besoins pour l'alimentation ont la priorité sur toute autre utilisation de l'eau publique**.

2.4.2 La gestion actuelle des concessions d'eau potable dans le canton de Fribourg

Tout captage durable d'eaux publiques est soumis à concession.

Malgré ce qui précède, toutes les eaux soumises à concession du canton, bien que souvent d'ores et déjà captées, n'ont pas encore fait l'objet d'une concession. Non seulement de nombreuses demandes sont encore en souffrance, mais dans les faits des eaux publiques sont également captées sans même avoir fait l'objet d'une demande de concession. En outre, de nombreuses concessions actuellement en cours de validité pourraient devoir être adaptées, pour des raisons par exemple de modification des conditions de captage. Il convient également de relever qu'aucun contrôle de l'utilisation effective des concessions délivrées n'est actuellement effectué, faute de moyens en personnel.

Il y a lieu d'actualiser le dossier des concessions d'eau potable et de les tenir à jour. A défaut de le faire, non seulement une gestion rationnelle des eaux publiques dans le canton risque de demeurer un vœu pie, mais encore, il sera impossible de planifier correctement l'approvisionnement en eau potable du canton.

La mise en œuvre d'une véritable politique de gestion des eaux publiques destinées à l'alimentation doit donc débiter par la mise à jour d'une carte des ressources en eau du canton, et devra être complétée par une gestion précise et continue des autorisations et concessions de captage. Il s'agit là d'une condition qui peut être qualifiée de *sine qua non* pour la mise en œuvre du présent projet de loi et de ses objectifs politiques.

2.5 L'eau «potable»

Pour convenir à l'alimentation, l'eau publique distribuée doit être potable.

¹ Cf. Message N° 145 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les eaux, ad article 67 du projet.

2.5.1 La notion d'eau potable

L'eau «potable» est l'eau qui, à l'état naturel ou après traitement, convient à la consommation, à la cuisson d'aliments, à la préparation de mets et au nettoyage d'objets entrant en contact avec les denrées alimentaires (cf. article 2 de l'Ordonnance du 23 novembre 2005 du Département fédéral de l'intérieur sur l'eau potable, l'eau de source et l'eau minérale; RS 817.022.102, ci-après: Ordonnance fédérale sur l'eau potable).

L'eau est réputée potable si elle répond aux critères fixés par l'Ordonnance du Département fédéral de l'intérieur du 23 novembre 2005 sur l'hygiène (RS 817.024.1; ci-après: Ordonnance fédérale sur l'hygiène), si elle respecte les valeurs limites et de tolérance de l'Ordonnance du 26 juin 1995 sur les substances étrangères et les composants (RS 817.021.23), et enfin si son goût, son odeur et son aspect sont irréprochables. En d'autres termes, elle doit être salubre sur les plans microbiologique, chimique et physique.

2.5.2 Garantie d'une qualité irréprochable de l'eau potable distribué

Les distributeurs d'eau potable, qu'ils soient des collectivités publiques ou des entités de droit privé ou de droit public, sont soumis à la législation sur les denrées alimentaires. Ils doivent dès lors garantir une qualité irréprochable de l'eau distribuée; il s'agit là d'une priorité absolue.

Pour être potable, l'eau doit répondre aux exigences de qualité résumées ci-dessus. A cet effet, l'implantation des captages et l'entretien des infrastructures sont deux facteurs d'importance majeure. La distribution d'eau potable doit être conforme aux règles reconnues de la technique et son exploitation doit être confiée à du personnel disposant des qualifications correspondantes.

Le distributeur d'eau potable est également, et légalement, tenu d'assurer son autocontrôle. Cela signifie que la production et la distribution d'eau potable doivent être conformes en tout temps, et non seulement en cas de contrôle officiel. La traçabilité de l'autocontrôle présuppose la mise en place d'un système qualité approprié¹.

3. LA DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE

3.1 La notion de «distribution»

Il convient d'assurer «matériellement» la distribution de l'eau potable et d'assurer simultanément que l'eau potable distribuée soit conforme aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires. Etant donné que la notion de «distribution» («distribution»; «distribuer»; «distributeur», etc.) est régulièrement utilisée dans le projet de loi, il convient de la présenter.

- Puisque l'eau potable est une denrée alimentaire, le projet de loi, qui la concerne, est conçu en fonction de la notion de «distribution» utilisée par le législateur fédéral en matière de denrées alimentaires (LDAI).
- Le terme «distribue», au sens de la LDAI, concerne quiconque (cf. article 2 al. 1 let. a LDAI) distribue des

denrées alimentaires. Il s'agit là d'un simple critère de fait (transport, acheminement, etc.). Par contre, la LDAI ne s'applique pas (article 2 al. 4 LDAI) aux denrées alimentaires [...] destinées à l'usage personnel. Il n'y a donc pas de distribution au sens de la LDAI si une denrée alimentaire est «distribuée» pour un usage personnel.

C'est la raison pour laquelle il est précisé que la présente loi, comme c'était d'ailleurs le cas pour l'ancienne, s'applique à l'eau potable «distribuée à des tiers». Cette notion a fait l'objet de controverses, désormais tranchées. En voici un aperçu:

a) Peu importe la base juridique qui lie les différents intervenants ou l'existence d'une obligation de livrer; ce qui est déterminant et qui justifie l'application de la LDAI et de la loi fribourgeoise sur l'eau potable, c'est que de l'eau potable provient du captage du distributeur, qu'elle est transportée dans le réseau et qu'elle est utilisée par des tiers à des fins de consommation².

Il s'ensuit en particulier que la notion de consommateur, l'existence de servitudes ou de charges foncières et de rapports liant le distributeur avec des ayants droit sont sans pertinence pour définir l'expression «distribuée à des tiers».

b) Il faut exclusivement se fonder sur la question de savoir qui est propriétaire des infrastructures pour déterminer qui sont ces tiers.

c) La question de savoir si l'eau potable est distribuée à titre onéreux ou gratuit n'a aucune importance. Il suffit de constater que l'eau potable est en fait distribuée à des fins de consommation à quelqu'un d'autre que son propriétaire.

Par voie de conséquence, et contrairement à ce qui avait été choisi pour l'actuelle loi sur l'eau potable, on peut se limiter à prévoir dans la présente loi que «la loi s'applique à l'eau potable distribuée à des tiers». La question de savoir si cette distribution est opérée à titre onéreux ou gratuit est superflue.

3.2 La distribution de l'eau potable en Suisse

L'article 76 al. 4 de la Constitution fédérale souligne que «Les cantons disposent des ressources en eau. [...]». Cela signifie, en d'autres termes, que la distribution d'eau relève de la compétence des cantons. L'article 77 de la Constitution du canton de Fribourg dispose que «L'Etat et les communes garantissent l'approvisionnement en eau et en énergie». Dans le canton de Fribourg, comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des cantons suisses, cette responsabilité est déléguée aux communes (article 8 LEP³). Celles-ci peuvent déléguer cette compétence à des sociétés de distribution d'eau.

Ce système à trois niveaux assure une organisation harmonieuse. La Confédération fixe (législation sur les denrées alimentaires) les qualités qu'une eau doit remplir pour pouvoir être distribuée, assurant ainsi une homogénéité juridique sur le plan fédéral (premier niveau). Les cantons, quant à eux, supervisent la construction des réseaux et surveillent la qualité de l'eau potable (deuxième niveau); ils ont donc un rôle d'organe de contrôle. Enfin,

¹ Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux, Information du mois de mai 2009 «La distribution d'eau dans votre commune», p. 7, pt. 2.1.

² Cf. Arrêt du Tribunal cantonal du 25 septembre 2008 (ATC 603 2008-1) publié sur le site Internet du pouvoir judiciaire fribourgeois.

³ «Les communes ont l'obligation de veiller à ce que les habitations et les locaux publics disposent d'eau potable en quantité suffisante».

chaque distributeur (troisième niveau) édicte son règlement sur la distribution de l'eau, document approuvé au niveau cantonal. Le distributeur, responsable de l'approvisionnement en eau sur son territoire, est ainsi chargé de fournir une eau de qualité, en tout temps et à tous.

En Suisse, quelque trois mille distributeurs autonomes garantissent l'approvisionnement. Ce nombre aussi élevé résulte de la répartition des compétences. La distribution décentralisée est en général assurée par un établissement communal ou une société de droit public qui exploite les réserves d'eau locales. Mais il existe des exceptions, car certains distributeurs sont depuis toujours en mains privées.

Pour des raisons d'efficacité économique, certains cantons ont favorisé la régionalisation de la distribution d'eau potable au niveau intercommunal, voire cantonal. Par ailleurs, pour défendre leurs intérêts, les distributeurs d'eau suisses se sont regroupés au sein d'une association faitière nationale: la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE). Des associations régionales lui sont également affiliées, par exemple l'Associazione Acquadotti Ticinesi (AAT), la Société des distributeurs d'eau romands ou les Ostschweizer Wasserversorgungen (Association des distributeurs d'eau de Suisse orientale).

Le secteur de la distribution d'eau est bien sûr touché par le débat sur la privatisation des services publics. Certains distributeurs ont déjà transformé leur entreprise en société anonyme, comptant aussi bien des collectivités que des privés parmi leurs actionnaires. Il s'agit dans la plupart des cas d'établissements assurant à la fois la distribution d'électricité, de gaz naturel, d'eau potable, voire de chauffage à distance, qui choisissent cette nouvelle forme juridique. Les collectivités publiques en sont actuellement encore, dans la plupart des cas, les actionnaires majoritaires (site Internet: www.trinkwasser.ch).

Avec un accroissement de la libéralisation et les stratégies du New Public Management, l'influence publique se limite aux décisions stratégiques concernant les droits d'utilisation de l'eau, tandis que les distributeurs ont davantage d'autonomie pour exploiter leurs entreprises et remplir leurs contrats de prestation.

3.3 Deux objectifs particuliers de distribution

3.3.1 La distribution de l'eau potable en temps de crise

L'eau potable, bien d'importance vitale, fait l'objet d'une ordonnance (Ordonnance sur la garantie de l'approvisionnement de l'eau potable en temps de crise; RS 531.32, ci-après: OAEC) destinée à garantir son approvisionnement en temps de crise. Le but est d'assurer selon les cas l'approvisionnement normal en eau potable aussi longtemps que possible, la réparation rapide des dérangements et la mise à disposition en tout temps de l'eau indispensable à la survie. Cette ordonnance fixe également les quantités minimales d'eau potable qui doivent pouvoir être fournies pour les ménages et sur les lieux de travail, pour les hôpitaux et les homes médicalisés, pour les animaux de rente, ainsi que pour les entreprises produisant des biens d'importance vitale.

A l'heure actuelle, au niveau cantonal, il n'existe pas d'organe pour coordonner les problèmes d'eau potable en temps de crise. La présente loi devra créer, si ce n'est une structure, en tout cas des bases de coordination en la

matière. Il conviendra notamment, dans le cadre de l'exécution de l'OAEC:

1. d'être en mesure de garantir que sur tout le territoire du canton, les quantités minimales prescrites par le législateur fédéral soient disponibles en temps de crise;
2. de désigner éventuellement des communes devant garantir l'approvisionnement en eau potable en temps de crise;
3. d'éventuellement instaurer des dépôts régionaux;
4. de faire un inventaire;
5. de mettre sur pied un plan qui permettrait d'intensifier les analyses de la qualité de l'eau potable en temps de crise;
6. de désigner un organe cantonal responsable de la planification, de l'exécution et de la coordination des tâches prévues en temps de crise.

3.3.2 La distribution de l'eau pour la défense incendie

Lors de la conception d'un réseau d'alimentation en eau potable, la priorité absolue doit être accordée au maintien de la qualité de l'eau distribuée, cela signifie qu'il convient de le concevoir de façon à ce qu'aucune pollution ne puisse se produire.

L'eau reste très souvent aussi l'un des meilleurs agents d'extinction des incendies. Dans ces circonstances, il est tout à fait logique de tirer profit des infrastructures d'eau potable existantes, ou à construire, pour assurer par ce biais également la défense incendie. Cela vaut d'autant plus qu'en principe, les infrastructures d'eau potable et celle relatives à la défense incendie couvrent des périmètres similaires. Cela permet par ailleurs de limiter l'impact sur le territoire.

Il y a lieu de relever quatre particularités à ce sujet:

1. l'utilisation des infrastructures d'eau potable pour la défense incendie implique souvent un surdimensionnement des conduites, en tout cas dans les régions rurales où les besoins des «services incendie» dépassent largement la consommation normale.
2. si ce surdimensionnement est mal conçu, il peut être nuisible au renouvellement de l'eau, donc au maintien de sa qualité. Des réseaux réalisés en maillage peuvent contribuer à résoudre d'éventuels problèmes de qualité, par exemple dus à des stagnations. La planification peut aider à réaliser de tels réseaux.
3. si ce surdimensionnement permet de très importantes économies, par rapport par exemple à la création d'un réseau d'extinction parallèle, il a tout de même un coût. Il en est de même pour l'exploitation des eaux d'extinction, qui suppose la pose d'installations de défense incendie sur le réseau d'eau potable (à savoir par exemple les hydrantes).
Ce coût supplémentaire doit être financé, et comme il ne la concerne en principe pas, il ne doit pas l'être par le biais des taxes afférentes à l'eau potable.
4. les sapeurs pompiers du canton sont régulièrement sensibilisés à l'importance qu'il y a d'utiliser les eaux d'extinction de manière la plus parcimonieuse possible en cas d'incendie.

Il faut dès lors relever que même si elle est *infiniment intéressante sous l'angle économique*, l'utilisation des infrastructures d'eau potable pour la défense incendie

implique non seulement un surcoût, mais également un savoir faire et une coordination particuliers.

4. LE FINANCEMENT DE LA DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE

La question du financement de l'eau potable est une thématique compliquée. Elle est souvent mal comprise. Par conséquent, les principes constitutionnels de taxation applicables en la matière (cf. ci-dessous, ch. 4.4.1) sont parfois mis en œuvre de manière erronée, ceci sans même que les consommateurs éventuellement lésés, ou les distributeurs éventuellement en sous-couverture, ne s'en aperçoivent. Pour assurer une taxation conforme aux exigences constitutionnelles, les professionnels de la branche (en particulier la SSIGE), se basant notamment sur la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, recommandent aux distributeurs d'eau potable de financer leurs prestations par le biais d'une structure tarifaire à deux composantes, une taxe de base indépendante de la consommation, et une taxe de consommation. Il convient donc d'exposer cette structure tarifaire.

Les débats relatifs à la privatisation de l'eau et de sa distribution, de même que ceux relatifs au financement ou au «prix» de l'eau, imposent toutefois que l'on ait d'abord une idée, même schématique, du «marché de l'eau».

4.1 Le type de marché

Malgré une diversité au niveau du type de distributeur, le réseau de distribution d'eau potable de Suisse est caractérisé par un marché de type «monopole naturel», car ses caractéristiques sont les suivantes:

«La distribution de l'eau est un secteur d'activité économique qui se caractérise par des rendements strictement croissants, c'est-à-dire que le coût de production de la dernière unité est inférieur à celui de toutes les précédentes. Les coûts moyens sont décroissants, ils diminuent avec le volume de production et permettent aux distributeurs de générer des économies d'échelle»¹.

Un tel monopole, une fois établi, est difficilement contestable. L'apparition de nouvelles entreprises concurrentes est en effet improbable, car le faible volume de leur production est obligatoirement synonyme de faibles rendements. En outre, ce monopole naturel n'est pas voué à disparaître, par exemple, du fait de l'évolution de la technologie, car l'eau potable doit, et devra vraisemblablement toujours être acheminée aux consommateurs par des infrastructures de distribution.

Il ne faut pas d'emblée déduire de ce qui précède que les monopoles naturels nuisent obligatoirement à l'économie publique. En effet, dans la mesure où un distributeur unique assure les besoins à un coût moyen moindre que plusieurs autres distributeurs parallèles, le monopole s'avère être théoriquement la forme de marché la plus efficiente, à condition toutefois que l'exploitant ne s'en serve pas pour encaisser des rentes, qu'il n'abuse donc pas de sa position pour exiger des prix disproportionnés

¹ Julie Bergamin, «La tarification de l'eau en Suisse romande – étude dans 26 communes», décembre 2006, élaborée avec le soutien de «eauservice Lausanne» et de l'ACME-Suisse (Association suisse pour le contrat mondial de l'eau).

et qu'il continue d'investir suffisamment pour assurer la qualité, satisfaire la clientèle et innover.

Cela étant dit, on sait aussi d'expérience que si un monopole naturel est en mains privées, la tendance de ses propriétaires sera naturellement celle de maximiser les bénéfices. Cette tendance ne sera en principe pas la même si ledit monopole est en mains publiques.

Il est dès lors normal que le «monopole naturel» soit, le cas échéant, au cœur de la justification de l'intervention publique.

4.2 Système tarifaire²

Le système tarifaire proposé pour répondre aux exigences constitutionnelles correspond pour l'essentiel aux recommandations formulées par les professionnels de la SSIGE.

4.2.1 Taxes, prix, etc.: quelle terminologie

En payant une facture d'eau, le consommateur ne paye pas seulement l'eau en tant que telle, mais rémunère aussi et surtout l'ensemble des services et infrastructures qui garantissent sa qualité et sa distribution. On parle parfois de prix ou de tarif de l'eau, respectivement de taxe sur l'eau.

La SSIGE rappelle qu'une **taxe** rémunère par définition l'utilisation d'infrastructures publiques lorsque cette utilisation relève du droit public. La majorité des distributeurs d'eau facturent aujourd'hui des taxes pour l'eau. Certains distributeurs, surtout lorsqu'il s'agit de sociétés formellement privatisées, parlent par contre de «**prix**» (ou de «**tarif**»).

Les distributeurs d'eau assument une tâche publique, même s'ils ont un statut de droit privé. En d'autres termes, même si on parle du prix de l'eau, celui-ci revêt en définitive le caractère d'une taxe.

4.2.2 Définitions

Les recommandations de la SSIGE relatives au financement de la distribution d'eau potable se fondent sur les notions suivantes:

- **La taxe de raccordement:** taxe unique pour le raccordement du bien-fonds au réseau d'eau potable (capage, adduction, stockage, distribution).
- **La taxe d'utilisation:** taxe récurrente composée de la taxe de base et de la taxe de consommation.
- **La contribution infrastructurelle:** contribution servant à financer l'extension du réseau jusqu'aux biens-fonds. Afin de correspondre à la pratique actuelle et dans un but de coordination avec la LCEaux, cette contribution est dénommée «**charge de préférence**» dans le présent projet de loi.
- **Taxe de base:** taxe récurrente pour la mise à disposition du réseau d'eau potable. Elle doit par principe couvrir les coûts de mise à disposition. La taxe de base est une partie de la taxe d'utilisation.

² Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE) «Recommandation pour le financement de la distribution d'eau» (Réglementation W1006f du mois de janvier 2009), p. 8. Cf. également, dans le même sens, SSIGE «Recommandation pour la planification stratégique de l'approvisionnement en eau potable» (Réglementation W1005f du mois de janvier 2009), p. 55s.

- **Taxe de consommation:** taxe facturée par m³ d'eau potable consommée. Cette taxe vise à couvrir les charges infrastructurelles liées au volume de consommation. La taxe de consommation est une partie de la taxe d'utilisation. Elle correspond à la taxe d'exploitation prévue par la LCEaux.
- **Taxe de défense incendie:** taxe unique et/ou récurrente pour la mise à disposition des bornes hydrantes de défense incendie. Celle-ci doit couvrir principalement les surcoûts engendrés par la défense incendie. Comme relevé en introduction, dans le projet de loi cette taxe se veut uniquement récurrente, et est dénommée «**Taxe annuelle pour les eaux d'extinction**».

4.2.3 Système tarifaire recommandé par la SSIGE

Le système tarifaire de l'eau potable se compose, ou devrait se composer, de plusieurs éléments:

Revenus uniques	Revenus récurrents	
Contributions infrastructurelles	Taxes d'utilisation <i>soit</i> :	
Taxe de raccordement	Taxe de consommation	Taxe de base
Taxe de défense incendie		Taxe de défense incendie

4.2.4 Système tarifaire proposé dans le présent projet de loi

Sous réserve des quelques adaptations *terminologiques* rendues nécessaires pour tenir compte de la pratique et de la coordination voulue avec la LCEaux, le projet de loi reprend dans sa partie consacrée au financement les «Recommandation pour le financement de la distribution d'eau» de la SSIGE (Réglementation W1006 du mois de janvier 2009).

Le système tarifaire proposé dans le présent projet de loi est schématiquement le suivant:

Revenus uniques	Revenus récurrents	
Charge de préférence (= contribution infrastructurelle selon la SSIGE)	Taxe d'utilisation <i>soit</i> :	
Taxe de raccordement	Taxe de consommation	Taxe de base annuelle
Taxe de défense incendie		Taxe annuelle pour les eaux d'extinction (= taxe de défense incendie selon la SSIGE)

4.3 Système de gestion financière¹

Le distributeur d'eau, qu'il soit privé ou public, s'engage par définition à remplir sa mission d'intérêt public de manière efficace et rationnelle, en poursuivant les objectifs économiques suivants:

- fournir une prestation durable à un prix raisonnable;
- conserver la valeur des infrastructures;

¹ Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE) «Recommandation pour le financement de la distribution d'eau» (Réglementation W1006 du mois de janvier 2009), p. 9 et 10. A noter aussi que la SSIGE recommande qu'un système de gestion intégrant les préceptes de sa recommandation W1006 f, édition de janvier 2009, soit opérationnel d'ici à 2020, ceci afin de permettre des comparaisons entre les distributeurs d'eau.

- stabiliser à long terme en prévoyant à l'avance les fortes variations de taxes;
- assurer une dotation suffisante en capitaux propres;
- instaurer la transparence pour le consommateur et l'opinion publique;

Pour piloter son entreprise en fonction de ces objectifs, **le distributeur** d'eau doit se doter d'un système de gestion financière simple et transparent². De son côté, **le consommateur** doit payer le prix réel de l'eau potable, et pas davantage³.

4.4 Calcul du tarif⁴

4.4.1 Principes

La taxation doit être effectuée en tenant compte des principes constitutionnels suivants:

- il faut couvrir entièrement les charges, le montant total des recettes ne doit pas dépasser le montant total des charges (*principe de la couverture des coûts*);
- leur montant doit correspondre raisonnablement à la valeur qu'a la prestation pour le consommateur (*principe d'équivalence*);
- elles doivent être conformes au *principe de l'égalité de traitement* et des droits fondamentaux; il faut notamment veiller à exclure toute différence de traitement arbitraire entre consommateurs;
- il faut couvrir entièrement les prestations exogènes⁵;
- il faut garantir une rémunération convenable du capital investi;
- il faut éviter tout subventionnement transversal entre catégories de consommateurs ou entre secteurs de distribution;
- il faut garantir la transparence des coûts pour les clients.

4.4.2 Modèle de calcul

La SSIGE *recommande* d'appliquer les taux de couverture suivants:

Éléments tarifaires	Couverture des coûts
Taxe de consommation (ou taxe d'exploitation)	Minimum 20%, maximum 50% des charges
Majoration pour consommation de pointe	Surcoûts pour la mise à disposition de la capacité de pointe

² Il est par exemple recommandé d'établir une comptabilité analytique basée sur les dernières normes (MCH 2) par souci de transparence quant au coût de l'eau.

³ Julie Bergamin, op. cit. p. 5: «Il y a d'ailleurs lieu de faire une distinction entre le coût de l'eau et son prix. Le prix est le montant que chaque usager paie pour consommer de l'eau potable. Le coût désigne les charges fixes et variables auxquelles est confronté un distributeur pour assurer l'approvisionnement en eau. Cette distinction est souvent oubliée: il est vrai qu'idéalement le prix réel de l'eau devrait correspondre à son coût».

⁴ Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE) «Recommandation pour le financement de la distribution d'eau» (Réglementation W1006 du mois de janvier 2009), p. 9 et 10.

⁵ Les facteurs de coûts exogènes peuvent par exemple être les suivants (liste non exhaustive): topographie, météorologie, facteur de production «travail», facteur de production «capital», autres infrastructures (réseau routier, approvisionnement énergétique), taille du réseau de distribution, structure d'habitat (urbaine, rurale), taille du réseau de distribution, hydrologie, coûts de formation et de perfectionnement des collaborateurs, administration, etc. ...

Éléments tarifaires	Couverture des coûts
Taxe de base avec raccordement d'immeuble	Minimum 50%, maximum 80% des charges
Taxe de base sans raccordement d'immeuble (seulement défense incendie)	Surcoûts pour la défense incendie
Taxes uniques, soit: taxes de raccordement, contribution d'équipement (N.B.: charge de préférence), taxe de lutte contre l'incendie	Surcoûts pour la mise à disposition des capacités de réseau et pour le raccordement au réseau
Recette supplémentaires	Fontaines, prestations exogènes

4.5 Compétences en matière tarifaire¹

Les compétences en matière tarifaire sont réglées par la législation cantonale sur la distribution d'eau. Elles sont en règle générale attribuées aux communes.

En principe, les règles tarifaires (cercles des assujettis, types de taxes, paramètres de calcul pour les taxes de raccordement et les taxes de base) sont fixées par un acte législatif promulgué par le législatif communal. C'est typiquement le rôle du règlement de distribution d'eau. Cela n'empêche toutefois aucunement le législateur cantonal de prévoir dans la loi cantonale les éléments de base que doivent contenir ces règlements communaux.

On rappelle que le calcul des taxes doit respecter les principes de couverture des coûts, d'équivalence et d'égalité de traitement. *Ces principes s'appliquent tant aux collectivités publiques qu'aux entreprises privatisées, que ces dernières soient privatisées sur le plan formel ou matériel. Cela signifie en clair que le modèle tarifaire des entreprises privées de distribution d'eau doit aussi obéir aux principes de droit susmentionnés.*

5. RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DE L'AVANT-PROJET DE LOI SUR L'EAU POTABLE

5.1 En général

L'avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, a été mis en consultation publique du mois de juin 2010 jusqu'au mois de septembre 2010. La consultation a ensuite été prolongée jusqu'à la mi-octobre 2010.

La consultation a fait l'objet de 123 réponses des instances cantonales, communes, associations, distributeurs d'eau et partis politiques (ci-après: intervenants).

Dans leur grande majorité, les intervenants déclarent souscrire aux grandes lignes de la révision et à ses principaux objectifs. Ils ont aussi particulièrement apprécié la cohérence et la lisibilité de l'avant-projet.

Certains intervenants ont dit craindre que l'avant-projet ne réalise pas vraiment ses objectifs de développement durable, notamment parce qu'il n'inciterait pas vraiment à économiser l'eau, particulièrement en raison du système de financement proposé (eau à la consommation trop bon marché). D'autres ont au contraire appelé l'Etat à assurer l'accès *gratuit* à un minimum d'eau potable pour les habitants du canton de Fribourg, s'agissant là d'une denrée vitale.

¹ Cf. Urs Manser, «Le calcul des taxes – conditions juridiques et économiques» in GWA, Organe de la SSIGE et du VSA, N° 1/2011, p. 17 et 18.

Constatant que la loi est très précise sur certains points, des intervenants craignent qu'elle vise à résoudre de façon générale quelques cas d'exception rencontrés dans le passé.

Enfin, certaines communes, généralement par l'intermédiaire de la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), ont relevé que l'avant-projet de loi pouvait porter atteinte à l'autonomie communale.

5.2 Les principaux objectifs et leur appréciation

Les principaux objectifs du projet de loi ont été mis en exergue, par des questions. Les personnes et entités consultées ont été invitées à y répondre.

Les opinions les plus régulièrement formulées sont reprises en substances ci-dessous en suivant l'ordre des questions posées. Il y est ensuite répondu.

5.2.1 Question 1: Adhérez-vous à la proposition selon laquelle on ne devrait plus pouvoir octroyer de concessions d'utilisation d'eau publique qu'aux collectivités publiques?

A) Remarques formulées

Dans leur grande majorité, les intervenants soutiennent l'objectif selon lequel l'Etat devrait réserver les concessions d'utilisation d'eau publique aux collectivités publiques. La grande majorité des intervenants considère toutefois que la proposition figurant dans l'avant-projet est trop restrictive.

Il est souvent souhaité que la notion de «collectivités publiques» soit élargie et laisse à ces dernières la possibilité de constituer des structures juridiques de droit privé dont elles détiendraient toute ou majorité des parts, ou des structures de droit public.

Certains intervenants ont affirmé que le rapport explicatif tiendrait pour acquis que la privatisation de l'eau potable aboutit à une augmentation générale des prix, et que cette ressource vitale commune à tous devient, de ce fait, un objet de convoitise et de spéculation; ils ont dit le regretter. Selon ces intervenants, les eaux publiques données en concession à des entreprises privées dans le canton n'ont absolument pas mené à cette situation, bien au contraire. Ce serait par ailleurs, selon ces intervenants, grâce à l'esprit pionnier de certaines entreprises privées que nombre de communes dans le canton ont actuellement des infrastructures d'eau potable alimentées à bon compte et en toute transparence et sécurité. Ces intervenants rappellent aussi que les concessions actuellement données à des entreprises privées peuvent être retirées par l'autorité si les conditions et devoirs liés à leur octroi ne sont pas respectés.

La question de la proportionnalité de la mesure, telle que proposée, a été niée par ces intervenants. Ils considèrent, en substance, qu'il serait disproportionné d'interdire aux privés d'avoir accès à des concessions pour l'eau potable, car leur activité d'intérêt public peut être contrôlée en surveillant la réalisation des conditions posées lors de la délivrance de la concession. Le système serait suffisant pour remplir les buts d'intérêt publics recherchés.

Principalement en lien avec les dispositions transitoires de l'avant-projet, ces intervenants relèvent que la suppression des concessions octroyées porterait atteinte à leurs droits acquis. La porte serait ouverte à des expropriations.

B) Avis du Conseil d'Etat

En octroyant une concession, la collectivité publique évite de gonfler son appareil administratif; elle profite des initiatives et de l'expérience des particuliers et des entreprises privées.

On ne saurait toutefois se cacher que ce système peut présenter des inconvénients. Le concessionnaire, surtout s'il est une société anonyme¹, pourrait être tenté de ne pas respecter, en toutes circonstances, l'intérêt général, voire d'augmenter ses ressources au détriment des consommateurs ou, à défaut de pouvoir le faire, de réduire ses prestations. Afin de réduire de tels risques, à défaut de pouvoir les supprimer, il serait alors indispensable que l'acte de concession soumette en particulier le concessionnaire à une surveillance des plus efficaces de la part de la collectivité publique délégante, respectivement concédante, ce qui supposerait tout de même l'engagement de moyens financiers et en personnel très importants, en tout cas plus importants que ceux actuels².

La majorité des intervenants soutient en substance que l'on ne devrait à l'avenir pouvoir donner des concessions d'utilisation d'eau publique qu'à des sociétés de droit privé ou de droit public, que pour autant que les collectivités publiques soient *au moins* représentées en majorité dans de telles sociétés. Cela signifie, selon cette proposition, que ce bénéficiaire pourrait, de par la loi, continuer à être une société de droit privé, par exemple une société anonyme; la condition à remplir serait alors que la *totalité*³ ou la *majorité*⁴ de ses actions soit propriété des collectivités publiques. Dans le cas où cette condition ne serait plus respectée après la délivrance de la concession, cela constituerait un motif de retrait de cette dernière. Cela suffirait, selon ces intervenants, pour assurer la non-privatisation matérielle du secteur. Cela signifie toutefois aussi que ces

intervenants sont conscients de l'importance qu'il y a de s'assurer que les collectivités publiques conservent la mainmise sur ces concessions; une société privée, par essence, poursuit d'autres fins que la collectivité publique.

Il y a lieu de relever que la société de droit privé en général pose trois types de question à la collectivité publique qui veut y avoir recours:

1. *les objectifs poursuivis (en particulier sur le plan économique) sont-ils compatibles avec les caractéristiques d'une société commerciale?*

i. Comme relevé précédemment, celle-ci est par essence sensée dégager un profit; elle n'a donc *a priori* pas d'exigences morales à satisfaire et n'est pas destinée à satisfaire des besoins qui ne sont pas les siens.

ii. Le profit que cette société dégage doit en principe revenir aux actionnaires comme rendement sur leur investissement et rémunération pour les risques qu'ils assument.

iii. La société est construite sur une séparation de principe entre la propriété et le contrôle: les actionnaires délèguent la gestion de leur investissement aux organes de la société.

2. *comment les représentants de la collectivité au sein des organes de la société doivent-ils gérer le risque de conflits d'intérêts?* Ce risque existe, même s'il est limité par le fait que la société devrait indirectement poursuivre un intérêt public et qu'il devrait donc y avoir convergence entre intérêt public et intérêt sociétal.

3. *quelles sont les informations que la collectivité peut/doit recevoir de ses représentants au sein de la société?* La collectivité publique doit nécessairement être informée, au moins dans une certaine mesure, afin qu'elle puisse donner des directives. Cependant, ce devoir d'information ne doit pas dépasser le cadre de l'intérêt public que la société a pour but de réaliser.

Une clause telle que proposée par les intervenants permettrait il est vrai, contrairement à la situation actuelle, d'éviter une privatisation *matérielle* du secteur. Se référant notamment aux questions posées ci-dessus, le Conseil d'Etat est toutefois d'avis que ce seul écueil ne permettrait quand même pas d'assurer à long terme les objectifs d'intérêt public visés par le projet. C'est la raison pour laquelle il maintient que seules des collectivités publiques (p. ex: des communes ou des associations de communes) devront à l'avenir pouvoir se faire délivrer des concessions (cantonales) pour l'eau potable. Le Conseil d'Etat maintient sa proposition pour les raisons essentielles suivantes:

1. il est d'avis qu'elle est la seule susceptible de donner aux citoyens une réelle transparence sur les activités déployées en lien avec l'utilisation de la concession. Une telle transparence n'existe en principe pas, à défaut notamment de règles particulières dans les statuts, si le bénéficiaire de la concession est une société de droit privé; cela vaut quand bien même une telle société serait entièrement détenue par les collectivités publiques. Cette transparence existe, par contre, si le bénéficiaire de la concession

¹ En général, il faut constater une préférence marquée pour la société anonyme comme entité la mieux adaptée pour subvenir aux exigences des collectivités publiques qui externalisent leurs tâches, cela notamment en raison des possibilités qu'elle offre d'associer plusieurs acteurs aussi bien publics que privés (actionnaires) et pour la liberté d'organisation qui la caractérise.

² Cf. également sur le sujet le chapitre relatif à «la gestion actuelle des concessions d'eau potable dans le canton de Fribourg».

³ Il s'agit là d'une *privatisation formelle*, à savoir: On est en présence d'une entreprise de droit privé, la plupart du temps une société anonyme. Le capital action reste cependant entièrement en mains publiques (la commune). Celle-ci exerce une influence sur les décisions stratégiques essentiellement dans le cadre du contrat de concession, et par le biais du conseil d'administration et de l'assemblée communale (ou du Conseil général).

Cette notion de privatisation formelle doit être distinguée de celle de privatisation matérielle. Par *privatisation matérielle*, on est en présence d'une entreprise qui n'a pas seulement un statut de droit privé, mais son capital action est aussi vendu à des investisseurs privés. On a donc une société anonyme «normale» dont les actions se trouvent sur un marché libre. Dans ce cas, les pouvoirs publics n'assument plus aucun devoir effectif. Ils renoncent à leurs prérogatives et à remplir leurs obligations y relatives. C'est donc le marché qui décide des prestations offertes ou non. Ce renoncement peut aller de pair avec la vente des infrastructures. *Notions tirées de «Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux» Règlementation W1005f du mois de janvier 2009 «Recommandation pour la planification stratégique de l'approvisionnement en eau potable», p. 22, pt. 4.3.2*

⁴ Il s'agirait alors là d'une société d'économie mixte.

est une commune ou une association de commune. Elle est d'autant plus d'actualité depuis le 1^{er} janvier 2011, date d'entrée en vigueur de la loi cantonale sur la transparence.

- la solution proposée donne aux citoyens des pouvoirs démocratiques *en lien* avec l'utilisation de la concession d'eau potable. En effet, si la concession est attribuée à une commune ou une association de communes, un respect des droits démocratiques est assuré par le biais des droits d'initiative et de référendum prévus par la constitution cantonale et la loi sur les communes (p. ex: pour les associations de communes: articles 123a et suivants LCo et 123d et suivants LCo).

Par contre, dans le cas où la concession d'eau potable serait octroyée à une société de droit privé, les droits démocratiques seraient annihilés.

- si l'on devait suivre le modèle préconisé par les intervenants, dans une SA par exemple, certaines communes auraient souvent, en fonction de leur importance financière (ou autres) beaucoup plus d'actions que d'autres communes actionnaires. Ces communes auraient alors une grande, voire trop grande latitude pour dicter leur loi aux communes minoritaires; cela conduirait dans les faits à un déficit démocratique, une seule commune étant en position de décider.
- on pourrait notamment objecter à ce qui précède que du fait de la présence de représentants des communes dans le conseil d'administration de la SA, un contrôle des activités d'intérêt public de la société serait de toute manière assuré. Malheureusement, il n'est pas certain que cela doive être le cas dans les faits. En effet, dans de telles sociétés, les représentants des communes auront naturellement à cœur de présenter aux citoyens qui les ont élus une entreprise qui fonctionne, à savoir selon le sens commun une entreprise qui dégage des bénéfices. Cela signifie en d'autres termes, comme relevé plus haut, que cette SA pourrait être tentée de ne pas respecter, en toutes circonstances, l'intérêt général, voire d'augmenter ses ressources au détriment des consommateurs ou, à défaut de pouvoir le faire, de réduire ses prestations. En définitive, une course à la rentabilité risque, à terme, d'occulter les objectifs d'intérêt public de la société.

Le Conseil d'Etat admet par contre que telle qu'elle devrait être mise en œuvre, à savoir presque sans délai, la mesure envisagée conduirait à des expropriations. Il propose donc, afin d'éviter de longues procédures, de ne pas porter atteinte aux concessions en cours. En principe, celles-ci devraient donc pouvoir se poursuivre jusqu'à leur terme, pour autant bien entendu que des circonstances, rendant nécessaire l'adaptation de la concession, ne se présentent pas.

Il y a toutefois lieu de rappeler que dans la plupart des situations, la modification de la loi telle que proposée irait très clairement dans le sens des collectivités publiques, car elle leur permettrait de regagner en influence sur certains distributeurs d'eau. Le Conseil d'Etat pense particulièrement aux cas, peu nombreux, dans lesquels les concessions ont été délivrées à des sociétés anonymes entièrement en mains des collectivités publiques. Dans de tels cas, le retour au modèle

de l'association de communes pourrait éventuellement se faire sans heurts, de manière concertée.

5.2.2 Question 2: Adhèrez-vous à la proposition selon laquelle de manière générale, désormais, les collectivités publiques auront en principe la priorité sur les autres requérants pour les autres concessions du domaine public?

A) Remarques formulées

Une relative majorité des intervenants soutient l'objectif selon lequel les autres concessions du domaine public devraient être prioritairement réservées aux collectivités publiques. Ces intervenants considèrent toutefois, comme en ce qui concerne les concessions pour l'eau publique, que la proposition formulée est trop restrictive. Ils souhaitent donc que le terme «collectivités publiques» soit élargi et laisse à ces dernières la possibilité de constituer des structures juridiques de droit privé dont elles détiendraient toute ou majorité des parts, ou des structures de droit public.

Cette proposition a toutefois été plus discutée que celle relative aux concessions, dans la mesure où les autres concessions du domaine public ne relèvent en majorité pas, pour la collectivité, une importance aussi vitale que l'eau potable. Dans ces circonstances, la question a été posée de savoir s'il est vraiment judicieux, dans un projet de loi sur l'eau potable, de modifier de manière relativement importante la gestion du domaine public en général.

B) Avis du Conseil d'Etat

Les arguments soulevés n'emportent pas la conviction du Conseil d'Etat, et ce pour les raisons suivantes.

Il convient d'abord de rappeler que l'on entend régler ici l'attribution de concessions, et non pas d'autorisations, d'utiliser le domaine public. Le Conseil d'Etat n'entend pas régler le simple usage accru du domaine public, mais bien son usage privatif et durable.

Cette priorité se justifie. En effet, même si d'autres concessions du domaine public ne touchent pas forcément toujours un bien d'importance vitale, comme l'eau potable, il n'en reste pas moins qu'elles concernent des biens en principe accessibles à chacun, et qu'ils doivent pouvoir le demeurer dans la durée. Cela signifie que ces biens doivent absolument être utilisés conformément à l'intérêt public.

Au vu de ce qui précède, si l'accès à ces biens du domaine public devait être restreint d'une manière ou d'une autre et pour une raison ou pour une autre, il semble logique et démocratique qu'il le soit prioritairement en faveur des collectivités publiques, car elles sont par nature appelées à subvenir au bien commun.

5.2.3 Question 3: Adhèrez-vous à la proposition selon laquelle les infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques au sens de la législation sur le domaine public doivent être propriété des collectivités publiques?

A) Remarques formulées

Dans leur grande majorité, les intervenants soutiennent l'objectif selon lequel les infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques devraient être

propriété des collectivités publiques. Comme pour la question 1 toutefois, la majorité des intervenants considère que la proposition figurant dans l'avant-projet est trop restrictive.

Il est souhaité que le terme «collectivités publiques» soit élargi et laisse à ces dernières la possibilité de constituer des structures juridiques de droit privé dont elles détiendraient toute ou majorité des parts, ou des structures de droit public.

Certains intervenants relèvent que telle qu'elle est proposée, la mesure serait inconstitutionnelle, car disproportionnée, et porterait atteinte à leurs droits acquis.

B) Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat se permet de renvoyer, sur ce point, à sa réponse relative à la question 1.

Il précise pour le surplus que tant le régime de concession d'eau potable proposé, que celui relatif à la propriété des infrastructures d'eau potable, *n'empêchent pas les collectivités publiques concessionnaires, respectivement propriétaires, de déléguer à des sociétés de droit privé la gestion de la distribution de l'eau potable.*

5.2.4 Question 4: Adhérez-vous au système de planification proposé?

A) Remarques formulées

De manière générale, les autorités cantonales, les partis politiques et les distributeurs d'eau déclarent approuver le principe d'un système de planification. Ces intervenants déclarent toutefois être préoccupés par le coût, notamment en personnel, qui pourrait entraîner cette planification. De même, il est parfois craint que le système proposé soit un peu trop détaillé, voire exigeant.

Une grande majorité des communes se réfère à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Celle-ci semble ne pas adhérer au système proposé, en raison de son apparente lourdeur et en raison, semble-t-il, d'une certaine méfiance par rapport à l'administration cantonale. L'ACF formule tout de même, à l'instar d'autres intervenants d'ailleurs, des propositions en la matière (p. ex: introduire la réalité géo-topographique supra ou intercantonale aux côtés de la préoccupation visant à respecter les principes du développement durable; proposer des réponses à des questions en lien avec les zones S1, S2 et S3).

B) Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat estime que la mise sur pied d'un système de planification pour l'alimentation en eau potable est opportune et nécessaire, ce pour les raisons suivantes:

1. Les investissements financiers et en temps demandés aux communes pour concrétiser la planification communale ne devraient pas être véritablement conséquents à ce jour, car les éléments constitutifs de cette planification devraient en principe, pour l'essentiel, d'ores et déjà être établis et connus. En effet:

- L'art 12 de la loi actuelle sur l'eau potable, qui date de 1979, prévoit d'ores et déjà l'établisse-

ment d'un casier des eaux potables. Dans le message N° 129 accompagnant la loi actuelle sur l'eau potable, il était notamment indiqué à ce sujet: *[... Il comporte cependant une innovation: l'établissement d'un casier ou registre des eaux potables qui devra être créé et tenu à jour par chaque commune et par le laboratoire cantonal pour l'ensemble du canton. Il s'agit là d'une mesure destinée à garantir à la population, la consommation d'une eau saine distribuée dans des conditions optimales. ...].*

- L'article 13 du règlement du 13 octobre 1981 d'exécution de la loi du 30 novembre 1979 sur l'eau potable prévoit d'ores et déjà que le casier communal des eaux comprend:

a) *un plan cadastral ou topographique détaillé au 1/5000, sur lequel sont dessinés et numérotés: les captages, les chambres d'eau, les chambres de réception, de répartition et les chambres intermédiaires, les pompes, les réservoirs, le réseau entier avec hydrants et vannes, d'autres ouvrages;*

b) *un répertoire des ouvrages avec leurs numéros et noms correspondants, y compris les caractéristiques des réservoirs et chambres d'eau;*

c) *les données exactes et les prescriptions pour les installations de traitement;*

d) *les données concernant les débits et la température des sources, les niveaux des nappes, etc.;*

e) *les rapports d'analyses;*

f) *les protocoles des observations de surveillance;*

g) *les rapports hydrogéologiques et techniques pour autant qu'ils soient reconnus nécessaires par le Laboratoire cantonal ou qu'ils existent déjà.*

La planification demandée aux communes ne consiste donc en rien de véritablement nouveau, puisque depuis le 1^{er} janvier 1982, date d'entrée en vigueur du règlement précité, les communes doivent posséder un casier des eaux potables comprenant des éléments typiques de planification. Il est également relevé qu'en 1981, les éléments en lien avec la défense contre l'incendie (hydrants, etc.) avaient déjà été pris en compte.

2. Nos régions sont bien pourvues en ressources en eau potable. Il arrive cependant que localement, l'on doive importer l'eau nécessaire à ses propres besoins depuis des régions plus éloignées. Plusieurs causes peuvent justifier cette démarche, à savoir: une concentration importante de la population et des emplois, le manque de ressources en eau dans certaines régions et la mauvaise qualité de certaines ressources aquifères.

Il est nécessaire que ces démarches soient concertées et coordonnées à l'échelle locale, voire régionale, d'où la nécessité d'une planification communale et cantonale. Le Conseil d'Etat rappelle à ce titre (cf. le Plan directeur cantonal) que:

- L'eau distribuée dans le canton de Fribourg provient à 30% des cours d'eau et des lacs et à 70%

des eaux souterraines. La présente loi, comme l'ancienne, charge les **communes** de fournir à la population de l'eau potable en quantité et en qualité suffisantes.

- Lorsque la quantité d'eau potable à disposition ne permet pas d'alimenter les nouvelles zones à bâtir ou lorsque sa qualité est devenue insuffisante à la suite d'une pollution de la nappe phréatique, des solutions de rechange sont recherchées par le biais d'installations de transport. Cette pratique a été largement utilisée au cours des dernières décennies. A l'image des associations intercommunales pour l'épuration des eaux, de nombreuses **associations pour l'alimentation en eau potable** ont vu le jour. Ces associations ont permis de doter le canton d'infrastructures d'eau potable.

- **La population doit être sensibilisée à la gestion des ressources en eau potable à long terme.** De nombreuses actions sont déjà en cours par le biais d'une politique d'information. De plus, l'assainissement des ressources polluées est une démarche de longue haleine et complexe. Ce domaine est donc également en lien avec la recherche d'un **développement durable**.

A noter que l'agriculture est sensibilisée à cette problématique et contribue à une saine gestion des ressources en eau potable depuis de nombreuses années par, notamment, les «programmes nitrates», des réorientations de productions, etc.

- L'alimentation en eau potable est également en lien direct avec la protection des eaux. Pourtant, on l'a déjà vu, ces domaines dépendent de bases légales différentes, respectivement de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et de la loi fédérale sur la protection des eaux. Dans l'administration cantonale, les compétences sont du ressort du **Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaire (par le Chimiste cantonal)** pour l'alimentation en eau potable et du **Service de l'environnement** pour la protection des eaux.

- On l'a vu également, l'eau est un élément essentiel dans la lutte contre les incendies. Cet aspect est de la responsabilité de **l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments**.

Tant les acteurs précités, que de nombreux autres encore, peuvent être amenés à se pencher au cas par cas sur des questions en lien avec l'alimentation en eau potable. Or, à ce jour, le canton de Fribourg ne dispose d'aucun outil central de planification en matière d'eau potable. Plusieurs services cantonaux émettent des préavis, mais il n'y a aucun service formellement chargé des tâches de planification. Il s'agit là d'une lacune qu'il convient de combler afin d'améliorer la situation.

Il convient d'autant plus de corriger cette lacune que l'ordonnance fédérale sur la garantie d'approvisionnement en eau potable en temps de crise fixe des exigences pour les cantons et les communes. Cependant actuellement, en partie faute de planification, on doit constater que tant au niveau du canton que des communes, les exigences posées par cette ordonnance ne sont pas remplies. Une enquête réali-

sée par la Confédération a récemment démontré que le canton de Fribourg ne remplit pas ses obligations en la matière (niveau canton et communes).

Comme le font, ou l'on déjà fait d'autres cantons, le système de planification proposé permettra de coordonner toutes les interventions pouvant avoir une influence sur l'alimentation en eau potable. L'outil créé permettra de gérer dans une base de donnée centrale l'ensemble des éléments en rapport avec l'eau potable (ressources, zones de protection, infrastructures, ouvrages, défense incendie).

Enfin, le Conseil d'Etat relève que le système proposé est conçu de manière à correspondre et à compléter celui choisi dans la LCEaux (articles 3 et 12 LCEaux). De même, bien que pensé de manière à être le plus simple possible à mettre en œuvre, il respecte les lignes tracées par la législation sur l'aménagement du territoire (LATEc).

Le Conseil d'Etat souligne aussi, pour répondre à certaines préoccupations, que le projet précise notamment que dans le cadre de la planification, il convient d'assurer une coordination des infrastructures d'eau potable au niveau *local* et *régional*. Ces notions ont été choisies afin de ne pas laisser supposer que l'on entend ériger des barrières de type institutionnel (communal, cantonal) dans la planification souhaitée. En d'autres termes, la notion de «régional» peut bien entendu englober la réalité intercantonale.

En ce qui concerne la question des zones S1, S2 et S3, il s'agit là de notions en lien avec la protection des eaux (protection de l'environnement). Cette thématique ne doit donc pas être traitée par la présente loi, mais bien par la législation sur les eaux. Dans ce cadre également, la planification proposée revêt tout son sens.

5.2.5 Question 5: Considérez-vous que le système proposé pour le financement des coûts des infrastructures d'eau potable est suffisamment détaillé?

A) Remarques formulées

Le soutien au système de financement proposé est mitigé. Si l'on peut considérer qu'une légère majorité des intervenants considère le système comme trop détaillé ou en particulier contraire au développement durable, d'autres intervenants l'ont fermement soutenu et ont relevé sa logique imparable.

Globalement, ceux qui ne soutiennent pas le système proposé considèrent qu'il est tellement détaillé, voire transparent, qu'il irait à l'encontre de l'autonomie communale.

Certains le voient aussi contraire au développement durable, car l'augmentation dite «drastique» de la taxe de base qui en découlerait, associée à la diminution de la taxe de consommation, n'encouragerait aucunement les économies d'eau potable¹. On craint aussi

¹ Des intervenants, en particulier l'Association des communes fribourgeoises, relèvent ce qui suit: «Le système prévu charge la taxe de base annuelle d'un si grand poids dans le cadre du prix de l'eau que la taxe d'exploitation s'en trouve dans la même mesure délestée; la conséquence est que le prix de consommation de l'eau potable deviendra si bas qu'il n'aura aucune influence d'économie sur le consommateur. Avec le principe pervers que plus le consommateur utilisera d'eau potable, plus son prix moyen sera bas. [...]».

que cette augmentation de la taxe de base ne soit pas comprise par les citoyens.

Concernant l'introduction d'une taxe différenciée pour les eaux d'extinction, des intervenants relèvent que si celle-ci a le mérite de contribuer à la transparence, la théorie se heurterait à des questions pratiques, notamment aux difficultés, voire à l'impossibilité qu'il y aurait de mettre en évidence la part du coût des infrastructures d'eau potable due à la défense contre l'incendie. Mettant en balance l'intérêt privé à un tel détail et les difficultés administratives qu'il susciterait, ces intervenants demandent de supprimer la proposition de taxe sur les eaux d'extinction.

B) Avis du Conseil d'Etat

Le système proposé entraîne effectivement la perception d'une **taxe de base élevée**, mais celle-ci devrait être contrebalancée par une taxe de consommation plus basse. Au final, si les taxes sont actuellement calculées de manière conforme aux principes légaux rappelés précédemment, il ne devrait pas y avoir de modification notable, **à la hausse ou à la baisse**, de la facture totale d'eau potable pour les consommateurs.

Le Conseil d'Etat relève que les réflexions relatives à la diminution de la taxe de consommation, de même que ses effets présumés sur les économies d'eau, sont connues de longue date. Ces réflexions ont en particulier suscité le commentaire ci-dessous d'un expert de la SSIGE¹. Il convient de s'y référer, l'expérience des praticiens étant fondamentale en la matière:

«Les distributeurs d'eau ont des coûts fixes élevés, non pas à cause du prix de l'eau en soi, mais parce que l'appareil infrastructurel nécessaire à leur activité requiert des investissements considérables. La part des coûts fixes relatifs aux coûts de la distribution d'eau peut atteindre jusqu'à 90% et doit être obligatoirement couverte, indépendamment des hausses et des baisses de la consommation d'eau. Il s'agit là d'une spécificité déterminante pour le calcul des taxes. En effet, la tendance baissière que connaît actuellement la consommation d'eau risque d'engendrer une sous-couverture des coûts fixes. Le distributeur d'eau risque ainsi de se retrouver involontairement en porte-à-faux financier (cf. fig. 1 ci-dessous). Pour éviter le piège des coûts fixes², la SSIGE recommande une structure tarifaire à deux composantes, une taxe de base indépendante de la consommation, et une taxe de consommation. Le produit de la taxe de base doit couvrir entre 50% et 80% des coûts totaux. Le produit de la taxe de consommation doit couvrir la contrepartie, soit entre 50% et 20% des coûts totaux.

Que pensent les tribunaux et le Surveillant des prix de cette recommandation? A notre connaissance, le Tribunal fédéral n'a, à ce jour, pas encore débattu

¹ Cf. Urs Manser, op. cit., p. 18 et 19

² On constate en effet, dès l'instauration d'un tarif en fonction de la consommation, une diminution de la consommation qui s'explique par les économies faites par les ménages. Sachant que les coûts fixes représentent en moyenne 80% des coûts totaux pour un distributeur (réseau de distribution, stations de pompage, réservoirs, usines de traitement, centrales de commande), une baisse de la consommation signifie que les coûts fixes doivent être répartis sur un cubage plus petit. En effet, même si la consommation diminue, ce n'est pas le cas pour les coûts liés aux infrastructures. Celles-ci doivent être renouvelées indépendamment de la consommation. Afin de couvrir leurs coûts à long terme, les distributeurs doivent donc compenser la baisse des ventes d'eau en augmentant son prix.

exhaustivement de cette question. Toutefois, dans un arrêt datant de 2004, il a retenu que la taxe de base peut sans autre satisfaire au principe d'équivalence même si son montant est du même ordre que celui de la taxe de consommation. En plus, il a retenu que le rapport entre le montant fixe de la taxe de base et le montant variable de la taxe de consommation devrait correspondre approximativement au rapport entre les coûts fixes et les coûts variables selon la consommation. Quant au Surveillant des prix, il est univoque en la matière: dans son rapport sur l'évaluation des prix de l'eau, il qualifie expressément de judicieuse la recommandation de la SSIGE selon laquelle 50% à 80% des coûts totaux devraient être financés par la taxe de base».

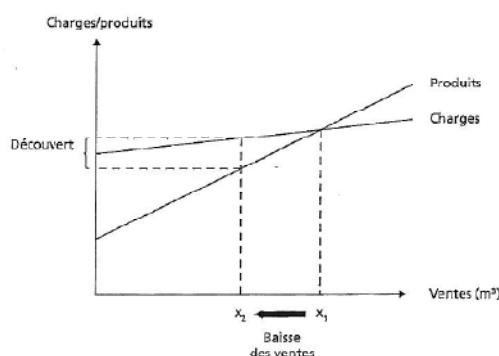


Fig. 1 Le piège des coûts fixes

Cette recommandation peut-elle avoir une incidence non écologique en favorisant le gaspillage de l'eau? Le Conseil d'Etat n'entend absolument pas contester le bien fondé des économies d'eau potable; il sied toutefois de replacer cette problématique, d'abord dans le contexte de la gestion des réseaux de distribution d'eau, ensuite dans celui des effets réels, sur la consommation, de l'augmentation ou de la baisse du prix du m³ d'eau potable.

a) S'agissant de la **gestion des infrastructures de distribution**, il y a lieu de relever que les distributeurs d'eau fonctionnent déjà selon les principes de durabilité pour le choix des matériaux et des équipements (l'objectif de durée de vie d'une conduite est envisagé pour 80 ans). De même, les économies d'énergie possibles en lien avec les performances des installations de pompage sont systématiquement prises en compte. On remarque aussi que les pertes d'eau sont, aujourd'hui encore, très importantes dans beaucoup de réseaux; cela peut représenter 20 à 30% des besoins, voire jusqu'à 50 à 100% dans les réseaux les moins bien gérés.

Il s'ensuit que les distributeurs doivent s'équiper de moyens efficaces de gestion et de comptage des ressources et des volumes distribués, ceci afin d'établir des bilans. Ensuite, des recherches de fuites peuvent être systématiquement entreprises. *Ainsi, globalement, les mesures visant à gérer et à diminuer les pertes dans les réseaux auront beaucoup plus d'influence positive sur le gaspillage de l'eau que les mesures d'économie qui pourraient être liées à la tarification du m³ d'eau.*

Les mesures que peut également prendre le distributeur (ou les autorités) pour éviter le gaspillage

d'eau potable sont celles en lien avec la motivation du consommateur par une information efficace qui, par exemple, recommanderait de ne pas arroser les gazons en période de sécheresse. Il conviendrait également d'éviter de consommer de grandes quantités d'eau potable comme eau de refroidissement dans l'industrie alimentaire, etc.

Il y a enfin lieu de relever que dans certains réseaux, tout particulièrement en zone rurale, le distributeur doit veiller à garantir l'hygiène de l'eau qui a tendance, pour de faibles consommations, à stagner dans les conduites. Celles-ci doivent en effet être de grande dimension (surdimensionnées par rapport à la consommation prévisible) pour transporter des débits importants en cas d'incendie (cf. également ci-dessus, à ce sujet, la subdivision relative à «La distribution de l'eau pour la défense incendie»). Des économies en matière de consommation d'eau dans ces réseaux pourraient, en particulier lorsque les réseaux sont mal conçus (maillage insuffisant ou inexistant) conduire à obliger les distributeurs à vidanger les réseaux pour éviter d'éventuelles contaminations, d'où un véritable gaspillage.

On le constate, les tâches d'un distributeur d'eau sont vastes et complexes et la question des économies d'eau potable ne peut être résumée à de simples règles de marché.

- b) S'agissant précisément des **effets, de la hausse ou de la baisse du prix du m³ d'eau**, sur les habitudes de consommation, il y a d'emblée lieu de les relativiser.

Les prix actuels n'ont à l'heure actuelle, en principe, rien de prohibitif. Il faudrait augmenter très considérablement le prix de l'eau consommée pour que cela ait une influence réelle sur la consommation future. On doit aussi relever que cette mesure n'aurait vraisemblablement qu'un faible impact pour la majorité des consommateurs fribourgeois, car ceux-ci pourraient sans trop de problème résorber une telle hausse sans modifier leurs habitudes. Elle aurait néanmoins un impact important, socialement parlant, pour de nombreuses familles peu favorisées, ceci d'autant plus s'il s'agit de familles comptant de nombreux enfants.

Pour le surplus, il est renvoyé aux considérations relatives au «piège des coûts fixes», dans lequel il faut éviter de tomber.

En ce qui concerne la nécessité parfois contestée **d'intégrer des règles de financement assez détaillées dans la loi**, le Conseil d'Etat est d'avis que cela se ferait au bénéfice des communes et des consommateurs.

Les règlements communaux actuels sur l'eau potable sont généralement pris sur la base d'un règlement type édicté par l'administration cantonale. Bien que ces règlements types ne fassent pas, comme le fait la présente loi, l'objet d'un processus démocratique, ils sont très souvent repris tels quels par les communes. Or, il y a lieu de supposer que, comme de coutume, dans le cas où des dispositions sur le financement ne seraient pas intégrées dans la présente loi, les communes souhaïteraient de la part de l'administration cantonale la mise à disposition rapide d'un règlement-type. Le règlement-type proposé reprendrait très vraisemblablement la teneur des articles du présent projet relatifs au financement, car la solution proposée est opportune.

Elle est par ailleurs conforme aux recommandations des professionnels de la branche, à savoir de la SSIGE.

La solution proposée, d'intégrer ces principes dans la loi, permet enfin aux communes de bénéficier d'une sorte de règlement type légal, discuté par le Grand Conseil, et adopté de manière démocratique.

Enfin, en ce qui concerne la **taxe différenciée pour les eaux d'extinction**, le Conseil d'Etat maintient qu'il correct de la prévoir, pour des motifs de transparence. Les raisons d'ordre administratif avancées par les opposants pour motiver le retrait de cette taxe ne sont pas convaincantes, simplement parce que le montant de cette taxe peut être fixé de manière schématique, par l'intermédiaire d'un pourcentage. Il est renvoyé à ce sujet au commentaire relatif à l'article du projet traitant de la taxe annuelle pour les eaux d'extinction.

5.2.6 Question 6: Avez-vous d'autres remarques particulières

Les intervenants ont émis des remarques article par article, remarques dont il sera en principe directement fait état dans le commentaire des dispositions du projet.

6. INCIDENCES FINANCIÈRES

6.1 Pour l'Etat

Le présent projet de loi induit des incidences financières modérées pour l'Etat. Ces incidences financières sont dues, d'une part, à la mise en œuvre de la planification cantonale. D'autre part, elles sont dues à la mise en œuvre de la législation fédérale relative à l'approvisionnement en eau potable en temps de crise.

Les opérations en lien avec les procédures de planification sont des tâches entièrement nouvelles pour le SAAV, unité Laboratoire cantonal. Or, on l'a vu, une bonne planification est nécessaire pour s'assurer que l'on puisse en tout temps disposer, sur tout le territoire cantonal, d'eau potable en qualité et en quantité suffisante. Les tâches en lien avec la mise en œuvre de la législation fédérale relative à l'approvisionnement en eau potable en temps de crise sont certes moins importantes. Elles ne doivent toutefois pas être sous-estimées.

Pour mettre en œuvre la planification cantonale et les dispositions fédérales précitées, le SAAV, unité Laboratoire cantonal, devra s'adjoindre le concours de spécialistes en la matière, sous une forme encore à définir. L'équivalent, en termes financiers, de la mise à disposition de ces aides indispensables peut être estimé à 260 000 francs environ.

Il est également fort probable que d'ici deux ou trois ans, le SAAV doive acquérir une nouvelle application informatique en lien avec cette tâche.

A noter cependant qu'à terme, pour l'ensemble du canton, une bonne planification induira des économies globales.

6.2 Pour les communes

Seule l'exigence d'élaboration du PIEP devrait entraîner quelques conséquences financières pour les communes. Celles-ci devraient toutefois être modérées. Le prix d'un tel plan est estimé en fonction de la taille des communes et du nombre de ses habitants. A titre d'exemple, pour

une commune de 2000 habitants, sans l'opération d'établir un cadastre, un tel plan coûterait entre 20 000 et 30 000 francs.

A titre de comparaison, pour une même commune, le plan général d'évacuation des eaux (PGEE) revient en principe à un montant compris entre 100 000 et 150 000 francs.

7. RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le présent projet ne modifie pas la répartition des tâches existante entre l'Etat et les communes.

8. CONFORMITÉ AU DROIT EUROPÉEN

Le présent projet ne contient aucune incompatibilité par rapport au droit européen.

9. DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le principe de développement durable n'est pas, comme d'aucuns le pensent parfois, un principe qui ne se cantonne qu'à un développement «environnemental/écologique». Il s'agit d'un principe bien plus vaste, selon lequel la société d'aujourd'hui doit gérer les ressources naturelles de manière à satisfaire ses besoins sans porter préjudice à la société de demain.

Le développement durable dans la distribution d'eau (potable) se résume en quelques thèses, à savoir¹:

- Il ne faut pas utiliser plus d'eau brute que la nature ne peut en fournir.
- La pollution par l'homme des ressources en eau ne doit pas dépasser leur pouvoir de régénération. La qualité des eaux brutes doit être garantie à long terme (protection de l'eau, monitoring environnemental).
- Les distributeurs d'eau doivent gérer leurs ressources infrastructurelles de manière à ce que la distribution soit assurée à long terme (renouvellement des infrastructures, investissements, etc.).
- Les distributeurs d'eau doivent veiller à fournir l'eau potable à un prix accessible pour tous.

Le présent projet est conçu dans le but de satisfaire aux exigences d'un développement durable:

- Du point de vue environnemental, il tend à la construction d'infrastructures d'eau potables rationnelles, notamment par le recours obligatoire aux plans. Il a également pour objectif de promouvoir, lorsque cela est économiquement supportable, la mise en valeur des ressources locales en eau. Si, de par le modèle de financement proposé, il n'impose pas un prix de l'eau suffisamment rédhibitoire pour encourager à l'économiser, il incite néanmoins les distributeurs à entretenir leurs réseaux pour éviter au maximum les pertes d'eau potable dues à des conduites défectueuses. C'est en effet, à l'heure actuelle, prioritairement à ce niveau qu'il convient d'éviter tout gaspillage d'eau potable. Au surplus, il convient de rappeler qu'en maximisant

les économies d'eau, on risque dans certains cas d'augmenter le temps de stagnation de l'eau dans les conduites, ce qui peut imposer au distributeur d'eau de vidanger son réseau avec de l'eau potable pour éviter les perturbations hygiéniques.

- Du point de vue économique, il instaure un régime de financement fondé sur la causalité, conforme aux Recommandations de la SSIGE, permettant de maintenir, tant sur le court et le moyen terme que pour les générations futures, la valeur des infrastructures d'eau potable. Il évite par ailleurs aux distributeurs de tomber dans le «piège des coûts fixes».
- Du point de vue social, il assure à toutes les régions, communes et individus situés dans des périmètres clairement définis, un droit effectif à obtenir de l'eau potable. D'un point de vue strictement patrimonial, il assure également que l'eau potable publique demeure un bien commun, en main des collectivités publiques, donc en principe économiquement accessible à tous.

10. CLAUSE RÉFÉRENDAIRE

La loi sera soumise au référendum facultatif selon l'article 102 let. d de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1).

Elle ne sera par contre pas soumise au référendum financier obligatoire selon l'article 45 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst.; RSF 10.1) et l'article 102 let. e LEDP, ni au référendum financier facultatif selon l'article 46 Cst. et l'article 102 let. f LEDP.

11. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

11.1 CHAPITRE PREMIER – Dispositions générales

11.1.1 Section 1: Principes

Art. 1 Buts

L'article 1 énonce les *but*s de la loi. Les alinéas 1 et 2 de l'article 1 en forment la clé de voûte. L'interprétation de la LEP doit systématiquement se faire à la lumière de ces deux alinéas.

- L'article 1 al. 1 dispose: «*La présente loi tend à garantir que l'eau potable, bien vital de première nécessité, demeure économiquement accessible à chacun et chacune et soit distribuée en vue de satisfaire prioritairement les besoins en alimentation de la collectivité, en quantité suffisante, et dans le respect du développement durable*».
- Comme l'Etat et les communes doivent garantir l'approvisionnement en eau (cf. article 77 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004), l'eau ne doit pas devenir un objet de spéculation. C'est la raison pour laquelle la loi a pour objectif de garantir que l'eau potable demeure économiquement accessible à chacun et chacune.
- Cet article précise en même temps que l'eau potable doit être distribuée en vue de satisfaire prioritairement les besoins en alimentation. La loi reprend là

¹ Source: Site Internet www.trinkwasser.ch

l'idée exprimée à l'art 40 de la loi sur le domaine public¹. Il n'y a pas lieu de remettre cette priorité en question, puisque l'on aborde là un *bien vital de première nécessité*.

- Ce premier alinéa précise aussi que ce sont les besoins *de la collectivité*, notion qui se comprend par elle-même, qui doivent être remplis, et ce en quantité suffisante.
- Enfin, cette disposition met un accent particulier sur le *développement durable*², notamment en application de l'article 3 al. 1 let. h de la Constitution cantonale du 16 mai 2004. Cela signifie que toutes les actions entreprises sur la base de la présente loi devront être décidées et pérennisées en tenant compte de tous les aspects permettant de garantir un développement durable.

A noter que c'est à dessein que le projet de loi ne prévoit pas dans ses principes directeurs, par exemple, que l'eau potable doit être distribuée à «toute» la population en quantité suffisante. Une telle précision («toute») pourrait en effet être mal interprétée et laisser supposer que toute bâtisse ou tout chalet isolé pourrait, par exemple, prétendre à être raccordé à des infrastructures d'eau potable. Or, pour prétendre à une distribution d'eau potable, la population doit se trouver dans le cercle «géographique» des destinataires de la distribution d'eau potable fixé dans la loi.

- L'article 1 al. 2 rappelle que lorsqu'elle est distribuée à des tiers, l'eau potable en tant que telle, à savoir qu'elle soit de provenance publique ou privée, doit répondre aux exigences fixées par la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels. Il s'agit aussi là d'un renvoi indirect à cette législation fédérale lorsqu'il s'agit, notamment, de déterminer les qualités que doit posséder une «eau» pour être considérée comme «potable».

La notion d'«eau potable» fait l'objet, ci-avant, d'un chapitre spécial. Il en est de même pour la notion de «distribution». Il y est renvoyé.

- L'article 1 al. 3 énonce, de manière *non-exhaustive*, les buts du projet de loi:
 - la lettre a) se comprend par elle-même; il s'agit là de la question de l'organisation des contrôles.
 - les buts mentionnés aux lettres b), c) et d) visent à coordonner et gérer, à tous les échelons, les diverses actions possibles en lien avec l'eau potable. Cette coordination doit d'abord se faire sous l'angle de la répartition des tâches entre les diverses instances appelées à intervenir, d'une façon ou d'une autre, en lien avec l'eau potable (let. b). Elle doit se faire ensuite, dans le prolongement de l'idée exprimée à la let. b, dans la réalisation et le maintien d'infrastructures d'eau potable appropriées, efficaces, rationnelles et multifonctionnelle. A noter aussi

(cf. let. c) qu'en prévoyant que ces infrastructures d'eau potable doivent également être utilisables à des fins d'intérêt public autres que la consommation, on pense avant tout à la défense contre l'incendie. Enfin, pour être cohérente, la coordination doit se réaliser à l'aide de la planification (let. d). A noter enfin que par l'expression «à l'échelle locale et régionale», la loi entend tous les niveaux institutionnels éventuels (par exemple les niveaux: communal, intercommunal, cantonal, intercantonal).

- la loi (lettre e) tend à assurer le financement de ces infrastructures par les collectivités publiques. En effet, seul un financement planifié à long terme, prenant en compte l'ensemble des coûts afférents aux infrastructures d'eau potable, est à même d'assurer aux générations futures un accès constant, suffisant et économiquement supportable à l'eau potable.
- un des buts de la présente loi consiste à favoriser la mise en valeur des ressources locales en eau, ces précieuses ressources ne devant pas être perdues (let. f). Mise en œuvre dans les règles de l'art, ce but va incontestablement dans le sens d'un développement durable. A noter cependant qu'il ne s'agit là que de «favoriser, dans la mesure du possible» la mise en valeur de ces ressources. Une telle favoritisation ne doit bien entendu pas se faire à n'importe quel prix. En particulier, l'on ne devrait pas favoriser la mise en valeur de ressources locales en eau lorsque cette mise en valeur entraînerait des coûts disproportionnés pour des avantages moindres.
- enfin, cette liste d'objectifs en lien avec une politique globale de développement durable ne serait pas complète si une utilisation rationnelle des ressources en eau n'était pas formellement encouragée (let. g).

Art. 2 Champ d'application

L'article 2 décrit le champ d'application de la loi.

- L'article 2 al. 1 let. a) mentionne que la loi s'applique à «l'eau potable» «distribuée à des tiers». Il est renvoyé pour ces deux notions aux chapitres y relatifs du présent message.
- L'article 2 al. 1 let. b) reprend strictement la définition, claire, donnée par le droit fédéral (article 6 de l'Ordonnance fédérale sur l'eau potable) relativement aux infrastructures d'eau potable. Cette notion est utilisée constamment dans le présent projet.
- L'article 2 al. 1 let. c) reprend strictement l'article 1 let. c de la loi sur l'eau potable actuelle. La distinction entre les «infrastructures d'eau potable» et les «installations intérieures» est essentielle. En effet, par exemple, la planification ou les taxes ne peuvent être effectuées qu'en lien avec les «infrastructures d'eau potable», alors que les activités de sécurité alimentaire doivent non seulement se faire dans lesdites infrastructures, mais aussi dans les «installations intérieures». En effet, par exemple, ces installations intérieures peuvent parfois provoquer des contaminations de toute une infrastructure d'eau potable; les organes en charge de la sécurité alimentaire, mais également les distributeurs, doivent pouvoir intervenir dans ces situations également.

L'alinéa 2 de cet article réserve les lois spéciales qui abordent la question de l'eau potable sous certains de ses

¹ L'article 40 de la loi sur le domaine public, sous la section «dispositions relatives aux eaux publiques», prévoit que «Les besoins pour l'alimentation ont la priorité sur toute autre utilisation de l'eau».

² Selon une définition couramment acceptée «Un développement est durable quand il garantit la satisfaction des besoins des générations actuelles sans compromettre les possibilités des générations futures à satisfaire les leurs. Concrètement, le développement durable tend à interconnecter les trois dimensions fondamentales qui permettent un développement harmonieux de l'humanité: la solidarité sociale et intergénérationnelle, l'efficacité économique et la responsabilité environnementale».

aspects spécifiques, étant rappelé qu'une coordination totale est désormais exigée par la présente loi lorsque l'on doit, directement ou indirectement, s'occuper d'eau potable.

Art. 3 Répartition des tâches

Le projet de loi ne change rien à la situation existante, à savoir que les tâches en lien avec l'eau potable continuent à relever du champ de compétences des communes.

Comme à l'heure actuelle, l'Etat continuera de remplir des tâches de surveillance et de contrôle. S'y ajoute toutefois une tâche de coordination; elle sera principalement mise en œuvre par l'intermédiaire de la planification cantonale. L'Etat sera également chargé de sensibiliser les consommateurs à l'importance de réaliser des économies d'eau potable.

11.1.2 Section 2: Approvisionnement en eau et propriété des infrastructures d'eau potable

Art. 4 Utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable

A titre préliminaire, il y a lieu de relever que *la notion d'eau publique*, fixée en 1972 dans la loi sur le domaine public, demeure inchangée.

- L'article 4 al. 1 reprend presque textuellement l'actuel article 40 de la loi sur le domaine public. Priorité inconditionnelle doit être donnée à l'alimentation. Cet alinéa n'apporte pas d'autre commentaire.
- S'agissant de l'article 4 al. 2, il convient de se souvenir que, même si cela n'est pas le cas en Suisse à notre connaissance, les expériences de privatisation de l'eau menées dans le monde ont généralement abouti à une augmentation des prix avec des implications sociales importantes selon les populations touchées¹. Pour éviter que cette ressource vitale, pour l'heure commune à tous en Suisse, ne devienne un objet de convoitise et de spéculation, il est indispensable que la gestion de la ressource naturelle «Eau *publique*» demeure durablement en mains publiques.

A l'heure actuelle, les «Eaux publiques» peuvent faire l'objet de concessions. Selon la loi sur le domaine public, ces concessions:

- peuvent être octroyées pour une durée pouvant atteindre quatre-vingt ans (article 35 de la loi sur le domaine public);
- peuvent être renouvelées (article 36 de la loi sur le domaine public);
- peuvent être soumises à des conditions (article 24 de la loi sur le domaine public);
- doivent être utilisées par leurs destinataires en tenant compte de l'intérêt général (article 29 de la loi sur le domaine public);
- peuvent être retirée sans indemnité si le concessionnaire ne se conforme pas à la loi ou aux conditions d'octroi (article 37 de la loi sur le domaine public).

Malgré ce qui précède, il est certain que pour de telles durées, les tentations sont grandes de faire devenir

«objet de spéculation» un objet aussi vital qu'est l'eau potable, par nature destinée à l'alimentation.

Or, quelles que soient les conditions mises pour son octroi, la concession entraîne pour le concessionnaire une «quasi-propriété» qui ne peut être retirée, avant son échéance, que par la voie de l'expropriation. Cela peut supposer de longues procédures judiciaires, et durant ces procédures, des personnes peuvent être atteintes dans leur droit à un minimum vital, à savoir l'accès à l'eau potable. Il convient absolument d'éviter, ne serait-ce même que le risque, de tomber dans de telles situations.

C'est la raison pour laquelle il est proposé, dans le présent projet de loi, de conférer un statut spécial aux «Eaux publiques» destinées à l'alimentation, ou autrement dit à l'approvisionnement en eau potable, en fixant à l'article 4 al. 2 de la loi sur l'eau potable une condition incontournable pour bénéficier de telles concessions. Cela entraîne une adaptation (ajout de renvois) de la loi sur le domaine public, ainsi que l'adoption de dispositions transitoires. Pour le surplus, il est renvoyé à la partie générale du présent message, qui traite abondamment de la question.

Enfin, il y a lieu de rappeler que les concessions d'utilisation du domaine public et toutes les tâches y relatives, notamment la délivrance, le recensement et la mise à jour de la liste des concessions délivrées, nécessaires dans le cadre de l'établissement de l'inventaire des ressources en eau prévu à l'article 7 al. 1 let. a) continueront à être gérées par la Direction en charge du domaine public.

Art. 5 Infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques

Pour être valorisée, l'eau potable doit bien entendu être captée, mais aussi distribuée. En parallèle, les communes ont, dans certaines limites sur lesquelles nous reviendrons, l'obligation de distribuer de l'eau potable sur leur territoire.

A l'heure actuelle, l'eau potable est principalement distribuée au moyen de réseaux. Ces réseaux de distribution sont la plupart du temps approvisionnés par des eaux publiques dont l'utilisation a (sauf omission) dû faire l'objet d'une concession. On rappelle que la concession met son bénéficiaire dans une situation de «quasi-propriétaire». Dès lors, tenant compte de l'obligation de distribution des communes, et également pour des motifs économiques, il est logique que ce soit en principe le bénéficiaire de la concession qui soit également propriétaire des infrastructures d'eau potable. A l'heure actuelle, les communes, ou associations de communes, sont généralement elles-mêmes propriétaires des infrastructures approvisionnées par des eaux publiques.

Afin de garantir que l'eau potable objet d'une concession continue à être effectivement distribuée, et ce à des conditions tarifaires équitables pour tous, le projet prévoit, comme pour les concessions d'utilisation d'eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable (article 4 al. 2), que les infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques doivent être propriété des collectivités publiques. Pour le surplus, il est renvoyé aux commentaires relatifs à l'article 4 al. 2 ci-dessus, valables par analogie, ainsi qu'aux dispositions transitoires de la présente loi.

On note enfin qu'une «infrastructure d'eau potable» est «approvisionnée par une eau publique», au sens de la

¹ Cf. notamment sites Internet : www.remunicipalisation.org, www.partagedeseaux.info/article163.html et les références qui y sont citées.

présente loi, aussitôt que de l'eau publique au sens de la loi sur le domaine public est incluse dans ladite infrastructure. Le fait que des eaux non-publiques, quel que soit leur volume total, les rejoignent ensuite ou simultanément, ne change rien à ce qui précède. C'est d'ailleurs aussi une des raisons pour lesquelles l'article 6 ci-dessous traite des «infrastructures d'eau potable *exclusivement* approvisionnées par des eaux non publiques».

Art. 6 Infrastructures d'eau potable exclusivement approvisionnées par des eaux non publiques

Les infrastructures d'eau potable exclusivement approvisionnées par des eaux non publiques ne doivent pas forcément, contrairement à celles alimentées par des eaux publiques, être propriété de la collectivité. En effet, les ressources en eau potable privées peuvent, il est vrai toujours dans les limites du droit privé et du droit public, être l'objet d'une mise en valeur totalement libre par leur propriétaire.

A noter que des eaux non publiques au sens de la loi sur le domaine public qui auraient été acquises par des collectivités publiques ne deviennent pas pour autant des eaux publiques au sens de la loi précitée. Elles demeurent des eaux non publiques, mais propriété d'une collectivité publique. Ces eaux entrent donc dans le patrimoine financier (ou privé) de la collectivité publique qui en est propriétaire. C'est là la raison d'être de la précision dont fait aussi l'objet l'article 6, et celle, aussi, de l'article 17 al. 1 let. b et al. 2 du projet.

L'alinéa 2 renvoie à l'article 19, qui traite de l'expropriation éventuelle de ces eaux et infrastructures.

11.1.3 Section 3: Planification

On ne peut bénéficier d'une bonne gestion des ressources en eaux potables et de leur distribution qu'en s'appuyant sur des infrastructures d'eau potable cohérentes.

L'établissement d'une planification en matière d'eau potable est dès lors indispensable. C'est notamment grâce à une telle planification que la présente loi devrait réussir à atteindre ses buts.

Art. 7 Planification cantonale

A son article 7, le projet de loi prévoit d'établir un plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (PSIEau). Le contenu contraignant de ce plan sera intégré au plan directeur cantonal et déploiera les mêmes effets que celui-ci.

Ce plan, officiellement dénommé «sectoriel» parce qu'il ne traite que de l'un des secteurs du plan directeur cantonal, sera un outil complet de planification des infrastructures d'eau potable. Outre un inventaire de la situation en matière d'eau potable, cet outil fixera notamment les objectifs à atteindre et déterminera les actions à entreprendre. Il fixera aussi les priorités.

- Article 7 al. 1 let. a): Cet outil devra d'abord contenir un inventaire des ressources en eau et des périmètres de protection des eaux souterraines. S'agissant plus particulièrement de l'inventaire des ressources en eau, celui-ci devra non seulement déterminer et localiser, en indiquant notamment leurs capacités et qualités, les ressources en eau, mais aussi en déterminer le statut. En déterminer le statut consistera d'abord à indiquer si la ressource en question est une eau publique ou si elle ne l'est pas. S'il s'agit d'une eau publique, l'inventaire

devra indiquer si elle fait ou non l'objet d'une concession et, dans l'affirmative, qui en est le bénéficiaire, à quelles conditions et jusqu'à quand. Copie de l'acte de concession devra en outre systématiquement être joint à l'inventaire.

L'inventaire des périmètres de protection des eaux souterraines se comprend par lui-même. Il existe d'ores et déjà. Par ailleurs, l'obligation de délimiter des périmètres de protection pour l'utilisation d'eau potable existe déjà, elle aussi (article 20 de la Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux; LEaux)¹.

- La coordination des infrastructures d'eau potable existantes vise à optimiser l'utilisation et la distribution des ressources en eau potable disponibles (article 7 al. 1 let. b), ceci toujours dans le respect des principes du développement durable, principe directeur de la loi.
- Les mesures à mettre en œuvre en vue d'assurer l'alimentation en eau potable en temps de crise consistent notamment en les tâches suivantes:
 - i. garantir que sur tout le territoire du canton, les quantités minimales exigées en eau potable soient disponibles en temps de crise (article 4 OAEC);
 - ii. désigner les communes devant garantir l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (article 5 OAEC);
 - iii. instaurer, si nécessaire, des dépôts régionaux (article 7 OAEC);
 - iv. établir un inventaire (article 8 OAEC; cf. à cet égard l'article 7 al. 1 let. a de la loi);
 - v. établir un plan permettant d'intensifier les analyses de la qualité de l'eau potable en temps de crise (article 9 OAEC);
 - vi. fixer un délai pour l'exécution de ces mesures (article 18 OAEC).

Il convient de rappeler à ce sujet que, selon l'OAEC (articles 10 à 16 OAEC), les communes ont l'obligation de prendre des mesures en lien avec l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (p. ex: la fixation de la coopération avec les communes avoisinantes; l'établissement d'un plan de mesures; l'élaboration d'une documentation pour les temps de crise; la formation du personnel; acheter le matériel requis pour parer aux temps de crise, prendre d'éventuelles mesures de construction, d'exploitation et d'organisation dans la perspective d'une crise éventuelle, et contrôler l'efficacité des mesures ainsi adoptées). Le PSIEau permettra aux communes de remplir efficacement et plus simplement nombre des mesures qui leur sont dévolues par l'OAEC; au demeurant, ces mesures devront figurer dans le plan communal des infrastructures en eau potable (cf. article 8 al. 3).

En définitive, le PSIEau devrait consister en une planification solide et cohérente, basée sur la mise en évidence du rapport coût/bénéfice des mesures, afin de garantir la maîtrise de la gestion globale des eaux potables, d'obtenir une large adhésion de la population, d'assurer de bons résultats et d'utiliser judicieusement les deniers publics, y compris en temps de crise. A noter aussi que le PSIEau

¹ Les cantons délimitent des zones de protection autour des captages et des installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines qui sont d'intérêt public; ils fixent les restrictions nécessaires du droit de propriété.

n'est pas un plan d'affectation cantonal; il n'a pas le statut de décision.

Afin d'assurer l'adéquation du plan sectoriel aux changements futurs, il sera soumis à évaluation et réexamen périodiques, et ceci au moins tous les 10 ans (al. 3).

Pour le surplus, il est renvoyé à la partie générale du présent message, qui traite abondamment de la question.

Les incidences financières relatives à cette planification sont, quant à elles, exposées sous le chapitre «Incidences financières».

Art. 8 Planification communale

Il faut désormais disposer d'un concept, qui traite des infrastructures d'eau potable à l'échelle communale dans leur globalité.

Ce concept doit prendre la forme d'un plan des infrastructures en eau potable (ci-après: PIEP). Ce plan doit assurer une coordination tant interne, avec le plan d'aménagement local, qu'externe avec les infrastructures d'eau potable existantes ou prévues au niveau régional. A noter aussi que le PIEP doit prendre en compte les dispositions spéciales en matière de défense contre l'incendie. Il s'agit là d'une coordination qui est d'ores et déjà presque systématiquement prise en compte par les communes lorsqu'elles réalisent leurs infrastructures d'eau potable. Il convient de formaliser cette pratique.

L'alinéa 2 prévoit en substance que le PIEP doit aussi fixer, à l'échelle communale, les ouvrages nécessaires ainsi que leur délai de réalisation (priorisation). Ces ouvrages doivent être intégrés dans le programme d'équipement (LATEC) de la commune.

Le projet prévoit, à son article 8 al. 3, le contenu minimal du PIEP. Il convient d'abord de relever à ce sujet que le contenu exigé devrait en principe, pour l'essentiel, d'ores et déjà être connu des communes, car elles doivent tenir un casier des eaux potables depuis le début des années 1980 (cf. à ce sujet, la partie générale du présent message). On peut ensuite préciser que le «plan général des infrastructures existantes», mentionné à l'article 8 al. 3 let. a), comprend le tracé des conduites qui constituent le réseau de distribution, avec comme information minimale leur diamètre et, si possible, leur matériaux. Ce plan doit également comprendre:

- les organes principaux du réseau des conduites: vanne de réseau, vanne de purge, ventouse, borne d'incendie, etc.
- les ouvrages principaux: captages – station de pompage – réservoir – chambres de comptage – réducteur de pression, etc.

Le PIEP est conçu comme étant un plan directeur. A ce titre, il n'a pas, par rapport aux particuliers, un statut de décision. Il ne peut donc pas faire l'objet de contestation en justice. Par contre, il lie les autorités.

Ce plan général devra être constitué sur support informatique et devra rassembler les informations générales permettant de définir le fonctionnement général du réseau d'adduction et de distribution d'eau.

Enfin, les incidences financières relatives à cette planification sont exposées sous le chapitre «Incidences financières».

11.2 CHAPITRE 2 – Organes d'exécution et attributions

11.2.1 Section 1: Etat

Art. 9 et 10 Conseil d'Etat et Direction en charge du contrôle des denrées alimentaires

Ces deux articles traitent des compétences du Conseil d'Etat et d'une de ses Directions, à savoir actuellement celle en charge du contrôle des denrées alimentaires.

Ils n'appellent pas de commentaires particuliers.

Art. 11 Service

L'article 11 fixe les compétences du service en charge du contrôle des denrées alimentaires en matière d'eau potable. Concrètement, ces tâches seront exécutées sous l'autorité du Chimiste cantonal, compétent en la matière de par le droit fédéral. Il est rappelé que le ou la Chimiste cantonal, avec l'ancien «Laboratoire cantonal», est désormais intégré-e au Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires.

C'est essentiellement par l'intermédiaire du service que devraient se concrétiser les objectifs de coordination de la gestion des infrastructures d'eau potable. Cela induira pour ce service des tâches nouvelles qui sont les suivantes:

- il appartiendra d'abord au service d'élaborer le PSIEau et de veiller à sa mise à jour (article 11 let. a).

Cette tâche comportera notamment l'établissement et la tenue à jour de l'inventaire des infrastructures d'eau potable du canton. Cet inventaire devra être coordonné avec l'inventaire des ressources en eau (par le Service de l'environnement: SEN) et les données de la défense incendie (par l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments: ECAB). Il s'agit là d'une tâche nouvelle et conséquente, qui est non seulement essentielle pour réaliser une planification cohérente, mais aussi imposée par l'OAEC pour pallier les situations de crise. Pour l'élaboration de ce plan, le service pourra non seulement bénéficier de l'appui de plusieurs unités de l'Etat, en particulier de l'ECAB et du SEN, mais pourra également s'appuyer sur les données contenues dans le système d'information géographique (SIG) de l'Etat de Fribourg.

- il appartiendra aussi au service de donner des préavis non seulement dans le domaine de la construction d'infrastructures d'eau potable, mais aussi dans le cadre de l'élaboration des PIEP (article 11 let. b).
- le service devra continuer à veiller à ce que les distributeurs remplissent leurs obligations d'autocontrôle, et par la même celles relatives à la qualité de l'eau distribuée (article 11 let. c).
- il devra également planifier, en collaboration avec le Service en charge de la protection de la population (cf. art. 12) qui devra les ordonner si nécessaire, les mesures à mettre en œuvre en temps de crise (article 11 let. d).
- enfin, il devra participer aux travaux de la Commission consultative pour la gestion des eaux récemment instituée par la LCEaux.

Ces nouvelles tâches impliqueront un renforcement des effectifs du service en équivalents plein-temps (EPT).

Cet aspect du présent projet de loi est détaillé ci-dessous, sous le chapitre «Incidences financières».

Art. 12 Service en charge de la protection de la population

Le présent article est destiné à clarifier et définir les tâches et responsabilités pour garantir l'approvisionnement de l'eau potable en temps de crise. Il est proposé que ce soit au service en charge de la protection de la population, actuellement rattaché à la Direction en charge de la sécurité et de la justice, qu'incombe cette tâche.

11.2.2 Section 2: Communes

A. Distribution de l'eau potable et approvisionnement

Art. 13 Obligation de distribution – Destinataires

Il y a d'abord lieu de préciser que les articles 13 et 14, relatifs à l'obligation de distribution n'ont pas de portée sous l'angle de l'aménagement du territoire. Ils ne se confondent pas avec l'obligation d'équiper. La problématique de l'équipement de base et de détail des zones est réglée par la LATeC (articles 93ss LATeC).

Par ailleurs, la question de la *propriété* des «infrastructures d'eau potable», qui correspondent à l'équipement de base en eau potable au sens de la LATeC, est réglée par les articles 5 et 6 de la présente loi.

Les articles 13 et 14 ne font que poser l'obligation de *distribution* et ses éventuelles exceptions. Ils ne disent pas où et quand des infrastructures d'eau potable doivent être construites.

L'article 13 du projet dispose que «les communes sont tenues de distribuer de l'eau potable en quantité suffisante dans les zones à bâtir définies par le plan d'affectation des zones». Ce n'est qu'en lien avec l'article 93 al. 1 LATeC, relatif à l'obligation d'équiper les zones à bâtir, que l'on peut déduire de cet article que ces fonds doivent être raccordables, ou en d'autres termes que la distribution obligatoire d'eau potable doit s'y faire par le biais des infrastructures d'eau potable. A noter aussi que la notion de zone à bâtir utilisée dans la présente loi correspond à celle utilisée en aménagement du territoire, dans la LATeC.

La formulation proposée dans le projet semble de prime abord consister en une augmentation des tâches des communes par rapport à la situation actuelle. En effet, le texte de loi actuel (cf. article 8) ne prévoit pour les communes «que» *l'obligation de veiller à ce que les habitations et les locaux publics disposent d'eau potable en quantité suffisante*. On pourrait considérer qu'actuellement, comme les communes n'ont pas d'obligation de distribuer de l'eau potable, mais doivent uniquement faire le nécessaire (veiller) afin que l'eau «arrive» en quantité suffisante, l'article 13 consiste en un accroissement des tâches des communes.

Ce n'est pas le cas, et ceci pour les raisons suivantes:

a) il est vrai que la notion actuelle de «veiller» n'est pas claire. Toutefois, il est manifeste que cette notion ne suppose pas qu'un simple devoir de surveillance, mais bien une responsabilité d'agir. En effet, si des habitants de la commune concernée n'ont pas accès à l'eau potable, rien ne sert pour la commune de continuer à «veiller». Il lui faut agir, et cette action passe par une

distribution d'eau à ces habitants. Le terme «veiller» conduit donc, dans les faits, à une «obligation de distribution». Il semble dès lors approprié d'user désormais de l'expression «obligation de distribution».

b) «l'obligation de distribution» actuelle sur l'eau potable n'est nullement délimitée, si ce n'est indirectement par les dispositions idoines en matière d'aménagement du territoire et de constructions. A lire uniquement l'article 8 de la loi actuelle, on pourrait croire que les communes ont l'obligation de distribuer de l'eau potable à tous leurs habitants, y compris dans les recoins les plus isolés de leur territoire, par exemple hors zone à bâtir. Tel n'est pas et ne doit pas être le cas.

L'article 13 du projet cerne d'emblée le cercle des destinataires de l'obligation de distribution. Ces destinataires doivent être situés dans les zones à bâtir définies par les plans d'affectation des zones, ce qui est logique au vu des obligations d'équiper prévues par la LATeC.

La notion de «quantité suffisante» est une notion indéterminée. Elle ne peut être fixée que de cas en cas, en fonction des endroits (ville, campagne), et en fonction des sortes d'activités exercées dans des endroits donnés. Il y a toutefois lieu, pour faciliter la mise en œuvre de la présente loi par les communes, de la cerner le plus précisément possible.

En Suisse en général, on peut actuellement considérer que la consommation spécifique moyenne d'eau potable s'élève à 200/250 litres par jour et par personne. Suivant les périodes (p. ex: pointes de consommation), et les zones d'activités concernées (zones rurale ou citadines, activités agricoles, industrielles, artisanales, etc.), la consommation spécifique maximale peut être de 50% à 100% supérieure.

Au terme de la procédure de consultation, il n'est pas apparu opportun de prévoir dans la loi sur l'eau potable des périmètres hors de la zone à bâtir dans lesquels les communes auraient une obligation de distribuer de l'eau potable. Il y a lieu de rappeler à cet égard que selon l'article 58 al. 2 LATeC, la collectivité n'est pas tenue de prendre en charge les frais de construction, d'exploitation et d'entretien des installations d'équipement supplémentaires découlant des périmètres particuliers sis dans les zones agricoles. A noter cependant que les communes peuvent souverainement décider d'élargir la distribution de l'eau hors de la zone à bâtir.

Art. 14 Obligation de distribution – Exceptions

L'article 14 al. 1 tient compte de la situation des destinataires au sens de l'article 13, qui sont raccordables mais qui sont propriétaires de ressources privées suffisantes en eau potable en l'état ou après traitement, et les mettent à contribution. Comme en principe l'équipement de base relatif à l'eau potable n'apporte aucun avantage à ces destinataires, il est non seulement équitable, d'une part, d'affranchir la commune de son obligation de distribution à leur égard, mais d'autre part, également, d'exempter ces destinataires du paiement de la charge de préférence (cf. article 31 al. 3).

Il convient cependant de noter que dans tous les cas, les législations spéciales qui prévoient une obligation de disposer d'une défense contre l'incendie sont réservées (cf. par exemple: la loi du 12 novembre 1964 sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels; la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions). Cela signifie d'abord, en particulier, que

si le destinataire en question est situé dans le périmètre de défense incendie et que des infrastructures de défense incendies susceptibles de lui servir sont réalisées, il doit en tout cas acquitter la taxe pour les eaux d'extinction. Il bénéficie en effet, en tout temps, comme tous ses concitoyens situés dans le périmètre de défense incendie, de la protection du réseau de défense incendie. Il est donc normal que, comme les autres, il participe au financement de ce réseau. Cela signifie aussi que si la défense incendie n'existe pas, ou que les infrastructures d'eau potable existantes ne sont pas disponibles ou pas adaptées à la défense incendie, il se peut qu'une telle défense incendie doive être réalisée sur la base de la législation sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels, mais également, et dans tous les cas, sur celle de la LATeC (article 94 al. 1 let. b LATeC; équipement de base).

Une ressource privée en eau potable peut venir à manquer (p. ex: en cas de pollution qui empêcherait son utilisation, plus rarement en cas de tarissement, ou encore dans le cas ou les relations contractuelles avec l'éventuel distributeur privé propriétaire des infrastructures d'eau potable prendraient fin). L'article 14 al. 2 prend cette possibilité en compte en prévoyant que dans un tel cas l'obligation de distribution de la commune renaît. Cela signifie d'une part que la commune doit tout mettre en œuvre pour que de l'eau potable soit distribuée à ce destinataire, mais aussi que dans une telle situation ledit destinataire devra, dès son raccordement, acquitter une taxe de raccordement complète, en application de l'article 31 al. 4.

La notion de «quantités supplémentaires d'eau potable» mentionnée à l'article 14 al. 3 se comprend en lien avec la notion de «distribution d'eau potable en quantité suffisante». Sont donc «supplémentaires» les quantités d'eau potable qui excèdent une quantité suffisante. On vise par là principalement les cas dans lesquels, par exemple, des industries particulières auraient des besoins très importants en eau potable pour l'exercice de leurs activités. Pour le surplus, ce troisième alinéa ne suscite aucun commentaire particulier.

Art. 15 Gestion de la distribution – Principe

L'eau potable devrait préférablement être gérée par les communes ou des communes collaborant entre elles (cf. article 15 al. 1 et 2) parce que les infrastructures d'eau potable, si elles sont alimentées par des eaux publiques, devront désormais leur appartenir (article 5).

Par ailleurs, comme l'article 15 n'a trait qu'à la «gestion» de la distribution, ou en d'autres termes parce qu'il ne fait que désigner qui doit «administrer» la distribution de l'eau potable, il doit être possible de déléguer cette tâche à des tiers. La question de cette délégation est réglée à l'article 16.

Art. 16 Gestion de la distribution – Exception

Ce n'est pas parce que la propriété des infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques relève désormais des collectivités publiques, que les communes devront à l'avenir elles-mêmes prendre toutes les tâches en main et tout gérer par elles-mêmes.

La Constitution du canton de Fribourg prévoit à son article 54 al. 1 que «L'Etat et les communes peuvent déléguer des tâches [N.B. publiques] à des tiers, à condition que la délégation soit prévue dans une loi ou un règlement communal, qu'elle soit justifiée par un intérêt public prépondérant et que la protection juridique soit

assurée». Il n'est donc nullement exclu ni prohibé que les communes délèguent à des entités privées, voire des particuliers, certaines de leurs tâches publiques, pour autant que le mode d'organisation ainsi sanctionné soit à même de garantir efficacement une distribution conforme du droit à chacun à l'eau en garantissant sa disponibilité, sa qualité et son accessibilité. Cette délégation de tâche peut également être exercée au profit d'entreprises créées par l'Etat ou les communes, où auxquelles l'Etat ou les communes participent (article 54 al. 3 de la Constitution du canton de Fribourg). Ce dernier modèle est assez fréquent. Par exemple, la société Gruyère Energie SA, à 100% en mains publiques, travaille d'ores et déjà, depuis de nombreuses années, en tant que prestataire de services concernant, notamment, la distribution d'eau potable. Le projet de loi ne remet pas en question l'existence de tels prestataires de service.

Par contre, et c'est nouveau, la Constitution du canton de Fribourg (article 54 al. 2) exige que l'exécution de ces tâches publiques déléguées soit l'objet d'une surveillance de la part des collectivités délégatrices. Comme la délégation par les communes de leurs tâches publiques à des tiers peut concerner d'autres matières encore que l'eau potable, les modalités de cette délégation doivent trouver leur place dans la législation générale sur les communes. C'est la raison pour laquelle l'article 16 al. 1 renvoie, à ce sujet, à la loi sur les communes¹.

Il convient encore de relever, et c'est là le sens de l'article 16 al. 3, que lorsque la commune remettra la distribution de l'eau potable à des entités qui lui sont distinctes, ce sont ces entités distinctes qui revêtiront le statut de distributeur au sens de la LDAI. La commune assistera alors à une diminution de ses obligations d'autocontrôle, mais au profit d'un renforcement de ses devoirs de surveillance. Du moment où ce sont par exemple des privés qui géreront les services public de la distribution de l'eau, les violations potentielles du droit à en obtenir, ou à distribuer de l'eau conforme aux exigences, n'émaneront plus tant des communes que desdits privés. La commune demeurant le principal acteur en matière de distribution d'eau, il lui incombera de prendre les mesures qui s'imposent afin de veiller à ce que les privés chargés du service public de l'eau s'acquittent réellement des obligations et prestations requises et n'abusent pas de leur pouvoir pour, par exemple, établir des discriminations. Elle devra également veiller à ce que les délégataires entretiennent comme il se doit les infrastructures qui leur seront confiées (respect des normes professionnelles en la matière).

Il convient enfin de rappeler que les décisions rendues par ces délégataires de tâches publiques sont des décisions administratives sujettes à recours. La protection juridique contre ces décisions, exigée par l'article 54 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg, consiste en la voie de la réclamation préalable devant le Conseil communal, puis par le recours au préfet (cf. article 153 al. 1 et 2 LCo).

¹ La loi sur l'eau potable propose dans ses dispositions finales d'introduire dans la loi sur les communes des nouveaux articles traitant spécifiquement de la délégation de tâches publiques par les communes à des tiers. Cette adaptation permet en outre de réaliser un projet de mise en œuvre de la nouvelle constitution cantonale (projet N° 48b). Le Règlement d'exécution de la loi sur les communes, en particulier son article premier (règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de tâches), fera l'objet d'une adaptation ultérieure, car il ne prévoit que la surveillance éventuelle du délégataire par la commune.

Art. 17 Approvisionnement en eau

L'article 17 traite de l'approvisionnement en eau. Il doit être compris en lien avec les articles 4 et suivants du présent projet.

Sans approvisionnement en eau, il n'y a pas de distribution. L'objectif de cet article est de conduire les collectivités publiques, particulièrement les communes qui sont chargées de la distribution d'eau potable, à atteindre une autonomie dans leur approvisionnement.

Cet article entend également inciter des démarches allant dans le sens du développement durable, en prévoyant que dans la mesure du possible, pour s'approvisionner en eau, les communes devraient acquérir et valoriser les ressources en eau non-publiques disponibles sur leur territoire. Cela suppose en particulier que l'investissement exigé soit économiquement supportable pour la commune.

La mise en valeur de telles ressources permet d'abord de diversifier l'approvisionnement en eau potable. Elle permet aussi, parfois, d'éviter que des conduites d'eau potable soient construites sur plusieurs kilomètres. On évite ainsi, en principe de cumuler des impacts de tous ordres, par exemple techniques ou environnementaux. De même, en principe, l'utilisation des ressources locales en eau suppose des infrastructures de transport d'eau potable plus économiques. Dans ce sens, cette incitation permettrait aussi et directement de mettre en œuvre le principe de localisation exprimé dans le plan directeur cantonal, à savoir «utiliser prioritairement les ressources en eau pour lesquelles les infrastructures de transport sont économiquement les plus avantageuses».

Globalement donc, l'article 17 vise à encourager ces collectivités publiques à se porter acquéreuses des ressources en eau présentes sur leur territoire et à les mettre en valeur. Cette idée doit également être mise en lien avec l'article 17 al. 3, car la population et les collectivités publiques ne devraient pas totalement dépendre de propriétaires privés pour assurer leur approvisionnement en eau.

Art. 18 Obligation temporaire des tiers d'approvisionner et de distribuer

Les articles 18 al. 1 à 3 traitent la mise de l'eau à disposition, autrement dit de l'approvisionnement en eau. L'article 18 al. 4 traite de la mise à disposition des infrastructures de distribution d'eau potable, si elles sont nécessaires à une commune.

- L'article 18 al. 1 part d'abord de l'idée que même si elle fait l'objet d'une concession, une eau publique doit pouvoir être remise à disposition de l'ensemble de la collectivité, si cela s'avère nécessaire.

L'article 18 al. 1 consiste donc en la base légale permettant, si nécessaire, de contraindre une collectivité publique disposant de suffisamment d'eau potable, à en mettre à disposition d'une autre pendant une période temporaire. Cela ne peut se faire que pour autant que la commune concernée ne dispose pas d'autre moyen pour s'approvisionner et pour autant aussi que cette mise à disposition ne mette pas la collectivité publique requise dans le besoin (expression du principe de la proportionnalité). A noter encore que le présent article fait directement référence à l'article 4 du présent projet, article dont il reprend la terminologie.

- L'article 18 al. 2 prévoit que l'autorité compétente pour ordonner la réquisition est également compétente pour fixer le tarif de l'eau ainsi livrée. Cette fixation ne devrait toutefois se faire que pour autant qu'aucun accord ne puisse être trouvé à ce sujet entre les parties. Dans un tel cas, l'autorité devrait fixer le tarif de l'eau conformément aux règles générales en la matière (exposées dans la partie «financement de l'eau potable» du présent message).
- L'article 18 al. 3 est subsidiaire à l'alinéa premier. Il permet, aux mêmes conditions, d'exiger du propriétaire d'une eau qui ne fait pas partie du domaine public à approvisionner les communes concernées en eau potable. Cet article fait directement référence à l'article 6 du présent projet, article dont il reprend la terminologie.
- L'article 18 al. 4 traite de la mise à disposition de leurs infrastructures d'eau potable par les «obligés» au sens des al. 1 à 3 de l'article 18.

Il est précisé que le fait que l'article 18 n'autorise qu'une mesure *temporaire* n'implique pas que celle-ci doive nécessairement être de courte durée. Si la durée de la réquisition *peut* être fixée de manière précise dans l'acte de réquisition, cela n'est pas une condition pour remplir le caractère temporaire exigé. En fait, même si la durée exacte de réquisition ne devait pas pouvoir être fixée de manière précise dans la décision de réquisition, l'obligation de fournir de l'eau potable pourrait courir jusqu'au moment où la solution de substitution envisagée entrerait en service.

Une telle réquisition temporaire pourrait par exemple être ordonnée jusqu'à ce que la commune dispose de ses propres ressources en eau et infrastructures d'eau potable, soit pendant les mises à l'enquête, procédures et la construction, ou éventuellement durant une procédure d'expropriation au sens de l'article 19.

Art. 19 Expropriation

L'article 19 ne concerne que les infrastructures de distribution d'eau potable alimentées par des eaux non publiques (cf. article 6). Le recours à cet article devrait être exceptionnel.

Il suppose que la commune soit face à une obligation de distribution qu'elle n'est pas en mesure de remplir à long terme. Pour pallier cette situation, il convient de prévoir expressément que des infrastructures utilisables dans l'intérêt public, ainsi que leur moyen d'approvisionnement, puissent être expropriés. A noter que si la commune se trouve dans une impossibilité *temporaire*, de distribuer, il conviendrait de faire application de l'article 18.

Les cas d'application de l'article 19 sont en principe les suivants:

- Let. a): La commune a une obligation de distribution par rapport à des utilisateurs et utilisatrices non desservis (cf. articles 13 et 14);
- Let. b): Les personnes, physiques ou morales, qui feraient éventuellement l'objet de l'expropriation, entendent priver d'eau potable ces utilisateurs ou demandent pour cette eau un prix excessif;
- Let. c): L'expropriation est l'*ultima ratio*. Il y a lieu, à ce sujet, de relever que la création d'infrastructures de distribution propres à la communes, éventuellement propriétaire d'une source qu'elle souhaiterait mettre

en valeur, pourrait se trouver empêchée pour des motifs jugés prépondérants et tenant par exemple à la protection de l'environnement ou de la nature.

B. Infrastructures, installations intérieures et qualité de l'eau distribuée

Art. 20 Infrastructures

Cet article se comprend par lui-même.

Il est rappelé que la notion d'infrastructure d'eau potable fixée à l'article 2 al. 1 let. b du présent projet correspond à l'heure actuelle à celle figurant à l'article 6 de l'Ordonnance fédérale sur l'eau potable, à savoir qu'il s'agit là «des ouvrages de captage ou de traitement, de transport, de stockage et de distribution d'eau potable [...]».

A noter aussi que la qualité de l'eau potable dépend étroitement de l'état et de la conception des infrastructures. La question de la qualité de l'eau potable en tant que telle fait l'objet des articles 20ss, et de la législation fédérale.

Art. 21 Installations intérieures

La notion d'installations intérieures est définie à l'article 2 al. 1 let. c de la loi.

Il est rappelé que, comme c'est le cas pour les infrastructures, la qualité de l'eau potable dépend étroitement de l'état et de la conception des installations intérieures. La question de la qualité de l'eau potable en tant que telle fait l'objet des articles 22ss, et de la législation fédérale.

A noter que les «installations intérieures» n'ont pas à être conformes aux exigences du programme d'équipement, car elles n'en font pas partie, contrairement aux «infrastructures d'eau potable». C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, les «installations intérieures» et les «infrastructures d'eau potable» sont mentionnées dans deux articles séparés.

Art. 22 Qualité – Analyses de l'eau

Les standards minimaux de qualité de l'eau potable sont fixés par le droit fédéral. L'article 22 al. 1 renvoie à cette notion.

Le distributeur d'eau potable a pour tâche de livrer au consommateur une eau irréprochable du point de vue microbiologique, chimique, physique et organoleptique. En tant que denrée alimentaire, l'eau potable doit faire l'objet de contrôles périodiques dans le cadre de l'obligation d'autocontrôle à laquelle sont soumis les distributeurs. Le plan de contrôle (critères d'analyse, points de prélèvement et fréquence des contrôles) doit être défini de manière à ce que les risques identifiés soient suffisamment surveillés, que les différentes situations ainsi que les conditions météorologiques soient prises en compte. Les fréquences minimales publiées dans les directives de la société suisse de l'industrie, du gaz et des eaux (SSIGE) ainsi que les recommandations du service peuvent servir de base pour l'établissement du plan de contrôle. Lorsque des valeurs normatives ne sont plus respectées ou en cas de situation particulière, la surveillance doit être aussitôt adaptée.

Le projet prévoit aux articles 22ss que les communes doivent notamment veiller à ce que la qualité de l'eau potable distribuée sur leur territoire réponde aux exigences de la législation fédérale sur les denrées alimentaires. Cette tâche n'est pas nouvelle; elle correspond notamment aux articles 8 et 10 de la loi actuelle.

1. En leur qualité de distributeur, les communes auront, comme c'est d'ailleurs déjà généralement le cas actuellement, la responsabilité primaire du distributeur en la matière:

a) Si elles gèrent elles-mêmes la distribution (article 15), elles devront vérifier elles-mêmes la qualité de l'eau distribuée;

a) Si elles délèguent cette tâche, elles devront veiller à ce que le tiers délégué exécute correctement cette tâche (cf. également, à ce sujet, le commentaire ad article 16).

2. En leur qualité d'autorité communale chargée de l'eau potable, elles devront également s'assurer que les éventuels distributeurs privés d'eau potable sur leur territoire respectent leurs obligations de distributeurs. Il s'agit là d'une tâche de surveillance.

L'alinéa 2 prévoit que les échantillons en vue d'analyse doivent régulièrement être fournis au service. Cette centralisation permet notamment au service de disposer d'une vue générale des infrastructures cantonales d'eau potable, de la qualité des eaux ainsi distribuées, et de planifier en conséquence les besoins en infrastructure et en eau, également en vue des situations de crise. Il y a lieu de préciser à ce titre que dès qu'il a connaissance d'un résultat microbiologique non-conforme (dans la règle, le lendemain de la remise de l'échantillon au service) et grâce à sa connaissance des réseaux – avantage du système actuel qui impose déjà aux distributeurs de lui soumettre leurs échantillons – le service prend immédiatement contact avec les responsables et ordonne les mesures. Selon les cas, il peut s'agir de l'obligation de bouillir l'eau avant tout usage alimentaire, une chloration choc ou une mise hors service de sources contaminées.

Il y a encore lieu de préciser que quand bien même le Chimiste cantonal procéderait à des analyses spontanées de l'eau de certaines infrastructures, ce contrôle officiel ne libérerait pas le distributeur de contrôler lui-même la qualité de l'eau qu'il distribue. L'obligation d'autocontrôle, fixée à l'article 23 LDAL, demeure dans tous les cas.

Art. 23 Qualité – Résultat des analyses et frais

Parmi les mesures à prendre, il peut notamment y avoir des mesures d'urgence de protection de la population (obligation de bouillir l'eau; cf. spécialement à ce sujet l'article 24) ou d'amélioration ou de modernisation des infrastructures. Certaines des mesures prescrites pourront avoir un caractère décisionnel, si les décisions rendues entrent dans le cadre des compétences matérielles du ou de la Chimiste cantonal-e, ou un «simple» caractère de conseil.

Le Service facturera ses prestations à leurs destinataires conformément au Tarif qui sera édicté par le Conseil d'Etat.

Art. 24 Qualité – Eau souillée

La problématique de l'eau souillée est traitée spécialement à l'article 24, en raison de son importance sous l'angle de la protection de la santé publique.

L'article 24 ne nécessite pas de commentaire particulier. Tout au plus peut-on relever que le but de cet article est de rendre obligatoire l'information de tous les distributeurs potentiels de l'eau souillée. Il est primordial que

l'information circule, ce d'autant plus si les infrastructures dont l'eau est souillées sont interconnectées.

A noter aussi qu'en cas d'incident, le distributeur d'eau doit apporter la preuve qu'il a pris toutes les mesures afin de garantir une eau de boisson de qualité. Pour qu'il soit en mesure de démontrer que la qualité du travail qu'il a fourni était assurée, les documents d'autocontrôle peuvent être fort utiles (cf. article 26).

Cela étant dit, les documents d'autocontrôle n'apportent pas beaucoup s'ils ne sont pas appliqués. Il n'est dès lors pas inutile de citer ci-dessous, en particulier, l'article 54 ODAIOUs, qui traite de la «*Remise de denrées alimentaires et d'objets usuels présentant un danger pour la santé humaine*». Cet article à la teneur suivante:

¹ *Si la personne responsable constate ou a des raisons de supposer que des denrées alimentaires ou des objets usuels importés, fabriqués, transformés, traités ou remis par son établissement ont mis en danger la santé humaine ou sont susceptibles de présenter un tel danger, et que ces denrées alimentaires ou ces objets usuels ne sont plus sous le contrôle immédiat de son établissement, elle doit immédiatement:*

- a) *informer les autorités cantonales d'exécution compétentes;*
- b) *prendre les dispositions nécessaires pour retirer du marché les produits concernés (retrait), et*
- c) *rappeler les produits qui auraient déjà pu parvenir jusqu'aux consommateurs (rappel) et informer ceux-ci de manière claire et précise sur les motifs du rappel*

² *Si elle apprend ou a des raisons de supposer l'apparition d'un foyer de toxo-infection alimentaire en relation avec son établissement, elle veille à ce que des échantillons des denrées alimentaires en cause ou des souches d'agents infectieux soient conservés et, si nécessaire, mis à la disposition des autorités d'exécution.*

³ *Elle est tenue de collaborer avec les autorités d'exécution.*

Art. 25 Cas de nécessité

L'article 25 concerne le cas, très exceptionnel, dans lequel une eau non-conforme aux exigences pourrait être distribuée.

Il convient de relever qu'avant d'autoriser le recours à une eau souillée, il faut examiner toutes les autres possibilités éventuelles de disposer d'eau conforme, notamment celle de l'obligation temporaire des tiers d'approvisionner et de distribuer (article 18).

La requête préalable de la commune est exigée, en raison de ses compétences en matière de distribution d'eau potable.

Art. 26 Dossier des eaux potables

L'article 26 se comprend par lui-même. Il s'agit là d'une reprise presque textuelle de l'article 12 de l'actuelle loi sur l'eau potable. Le projet remplace toutefois la notion de «Casier des eaux potables» par celle de «Dossier des eaux potables», plus parlante.

Une précision apportée par le projet de loi concerne le fait que ledit «Dossier» doit contenir les «documents

d'autocontrôle». Le cadastre du réseau de distribution fait partie intégrante de ces documents.

- L'autocontrôle est une obligation légale dans le domaine alimentaire depuis 1995. Les «documents d'autocontrôle» comprennent l'ensemble des éléments indispensables à la maîtrise de la qualité de l'eau potable. Font notamment partie de ces éléments: l'organisation, les tâches et responsabilités du distributeur, l'inventaire détaillé des ressources et des ouvrages (plans), l'analyse des dangers potentiels (physiques, chimiques, biologiques) et les mesures de maîtrise, les procédures de surveillance des ressources, des infrastructures, des éventuelles installations de traitement, les plans d'échantillonnage (fréquence, lieux de prélèvement, critères de contrôle), les procédures en cas de pollution, les solutions envisagées pour l'alimentation en cas de crise.
- Comme le précise l'article 55 ODAIOUs, toutes les mesures prises dans le cadre de l'autocontrôle doivent être consignées par écrit. Ainsi, le distributeur peut être à même de démontrer les mesures prises pour remplir ses obligations.

C. Financement des coûts d'infrastructure d'eau potable

Art. 27 Financement – Principes

Une part assez importante des infrastructures d'eau potable du canton sont âgées. Elles ont souvent été construites au début du 20^e siècle et leur état est parfois insatisfaisant. Elles nécessiteront par conséquent souvent un renouvellement à grande échelle pendant ces prochaines décennies. Cela permettra de réduire le taux de perte d'eau, souvent élevé, en raison du mauvais état de certains réseaux.

Le renouvellement des infrastructures d'eau potable nécessitera des investissements très importants, et le financement de ces investissements doit absolument être assuré à long terme, également pour les générations futures, d'où l'importance de prévoir dans la loi des principes clairs et uniformes relativement à la perception des contributions. Le projet établit à cet égard un certain parallélisme avec la législation relative aux eaux usées.

L'article 27 al. 2 prévoit que les contributions doivent couvrir *l'ensemble* des coûts afférents aux infrastructures d'eau potable. Cela signifie non seulement qu'elles doivent être basées sur tous les éléments en lien avec les infrastructures d'eau potable, mais encore qu'elles doivent permettre de couvrir le 100% de leur coût.

Le calcul des contributions mentionnées à l'article 27 al. 3 est déterminé sur la base du PIEP, non seulement en fonction des infrastructures existantes, mais également en prenant en compte les infrastructures à réaliser à moyen terme.

Il convient, pour bien saisir la portée des articles 27ss, d'exposer encore une fois la nature et l'affectation des diverses contributions qui y sont mentionnées:

Contributions uniques:

- **Taxe de raccordement:** La taxe de raccordement est perçue pour les fonds raccordés aux infrastructures d'eau potable. Elle sert à couvrir les coûts de construction des infrastructures d'eau potable.

- **Charge de préférence:** La charge de préférence est perçue pour les fonds situés en zone à bâtir qui sont raccordables mais ne sont pas raccordés. Elle sert à couvrir les coûts de construction des infrastructures d'eau potable auxquelles lesdits fonds pourraient être raccordés.

A noter que selon la définition du Tribunal fédéral (ATF 95 I 506 et 99 Ia 594), les *charges de préférence* constituent une participation aux frais d'installations déterminées faites par la corporation publique dans l'intérêt général et qui est mise à la charge des personnes ou groupes de personnes auxquels ces installations procurent des avantages particuliers. Pour qu'une personne soit tenue de payer une telle contribution, il faut que deux conditions soient remplies, à savoir d'abord qu'elle tire un avantage particulier des installations publiques, c'est-à-dire qu'elle en bénéficie plus que la moyenne des administrés, ensuite que l'avantage obtenu soit de nature économique, c'est-à-dire qu'il consiste dans l'accroissement de valeur d'un bien.

Contributions périodiques:

- **Taxe de base annuelle:** La taxe de base annuelle est perçue en contrepartie de la mise à disposition du réseau d'eau potable. Elle sert au financement des frais fixes (amortissement des dettes, intérêts) et ensuite du maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable.
- **Taxe d'exploitation:** La taxe d'exploitation est une taxe facturée par m³ d'eau potable consommée. Cette taxe vise à couvrir les charges liées au volume de consommation.
- **Taxe annuelle pour les eaux d'extinction:** Telle qu'elle est conçue dans la présente loi, la taxe annuelle pour les eaux d'extinction est une taxe récurrente. Elle est principalement perçue pour la mise à disposition des bornes hydrantes de défense incendie. Cette taxe doit couvrir la part du coût des infrastructures d'eau potable due à la défense contre l'incendie.

Il y a également lieu de relever que les notions utilisées dans les articles 27ss font référence aux notions d'aménagement du territoire fixées dans l'annexe à l'Accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions¹.

L'usage de cette terminologie, par ailleurs également utilisée par la nouvelle LATeC a notamment les avantages suivants:

1. il donne aux communes la nécessaire marge de manœuvre s'agissant des critères à utiliser pour déterminer le calcul des taxes en fonction des réalités du terrain;
2. il permet d'avoir une définition claire et uniforme des notions utilisées;
3. il permet de réaliser le lien nécessaire entre les taxes, leur calcul, et les plans.

Art. 28 Financement – Taxe de raccordement – Affectation

La taxe de raccordement correspond au «rachat» du raccordement effectif au réseau communal existant. Elle

doit permettre de couvrir les coûts de construction des infrastructures publiques de distribution d'eau.

La taxe de raccordement est perçue lors du raccordement du bien-fonds au réseau communal.

Art. 29 Financement – Taxe de raccordement en zone à bâtir

L'article 29 al. 1 ne nécessite pas de commentaire particulier. Il correspond à la situation actuelle, étant rappelé que le projet de loi utilise les nouvelles notions terminologiques du domaine des constructions (STd, IBUS, IM et IOS).

L'article 29 al. 2 tient compte de la situation particulière des entreprises agricoles situées en zone à bâtir et raccordées, en prévoyant que la taxe de raccordement des bâtiments faisant partie d'un domaine agricole peut être calculée en fonction d'une surface théorique. En effet, l'activité agricole nécessite par nature des surfaces importantes, dont il serait parfois exagéré de tenir compte. Souvent, dans leurs règlements, les communes tiennent compte de la surface dite «*attendant*» aux bâtiments agricoles. Il s'agit en outre là, sous l'angle de l'eau potable, de la matérialisation des principes posés dans la motion Hubert Carrel, acceptée, concernant les taxes d'évacuation et d'épuration des eaux usées (N° 073.04). Cette motion a également été mise en œuvre dans la nouvelle LCEaux (article 41 al. 3 LCEaux), il semble opportun d'en suivre les mêmes principes, également pour la distribution de l'eau potable.

Les bâtiments du domaine agricole dont il s'agit ici sont toutefois situés en zone à bâtir, zone qui n'est par nature pas destinée à l'activité agricole. S'ils bénéficient de modes de calcul trop avantageux, l'entier de ces fonds risque d'être thésaurisé, ce qui va à l'encontre de l'intérêt public. Ce n'est donc que si la prise en compte de l'ensemble du fonds (ou de la parcelle) constituerait une charge financière véritablement excessive que la taxe de raccordement peut être calculée en fonction d'une surface théorique. Une charge financière ne devrait être considérée comme excessive que lorsque son montant devient sans commune mesure par rapport à l'avantage (de raccordement) obtenu.

Il est encore précisé que l'on ne vise, à l'article 29 al. 2 que des bâtiments «*faisant partie d'un domaine agricole*». Les bâtiments situés sur ledit fonds qui en auraient été sortis, ne bénéficient en aucun cas de l'exception.

Art. 30 Financement – Taxe de raccordement hors zone à bâtir

L'article 30 prévoit une solution apparentée à celle retenue pour l'article 29 al. 2. La solution ne peut toutefois pas être calquée sur l'article précité, car on se trouve hors zone à bâtir. Il s'ensuit que l'article 30 prévoit non seulement l'utilisation d'une surface théorique, mais aussi d'un indice théorique. Par ailleurs, l'article 30 est destiné à s'appliquer à tous les fonds situés hors zone à bâtir, et non pas seulement à ceux exploités à des fins agricoles.

La réserve prévue à l'article 29 al. 2 relative à l'éventuelle charge financière excessive n'a toutefois pas lieu d'être retranscrite à l'article 30. Il n'y a en effet pas lieu de craindre, pour l'heure, une thésaurisation des terrains en zone agricoles.

¹ AIHC; RSF 710.7

Art. 31 Financement – Charge de préférence

Si des biens-fonds sont raccordables, cela signifie qu'ils bénéficient ou peuvent bénéficier des avantages particuliers que les infrastructures d'eau potable construites par la collectivité publique peuvent leur procurer. Par ailleurs, le fait que des biens-fonds soient raccordables leur procure un avantage de nature économique, car cela en augmente la valeur marchande. Des charges de préférence peuvent donc être prélevées pour les biens-fonds raccordables. Comme l'avantage n'est pas complet du fait de l'absence de raccordement effectif, cette charge ne peut se monter qu'à une portion de la taxe qui serait demandée en cas de raccordement. A son article 31 al. 1, le projet fixe cette portion à 70% (au maximum) de la taxe de raccordement.

L'alinéa 2 de cette disposition donne suite, à nouveau sous l'angle de l'eau potable (cf. article 29 al. 2), à la motion du député Hubert Carrel (n° 073.04). Le cas spécifique mentionné est rare: il s'agit d'agriculteurs ou d'agricultrices qui entendent poursuivre l'exploitation de leurs terres situées en zone à bâtir et qui risqueraient de se trouver dans une situation financière difficile s'ils devaient payer immédiatement leur charge. La situation de ces personnes est très particulière pour le motif qu'en général, leurs terres et bâtiments doivent être affectés à la zone agricole. Il se justifie de leur donner cette possibilité. La solution trouvée dans cet alinéa correspond en tous points à celle décidée, sous l'angle de la législation sur la protection des eaux, à l'article 103 al. 2 LATeC.

L'alinéa 3 tient compte du fait qu'un raccordement possible n'apporte pas toujours des avantages économiques aussi évidents que ceux mentionnés à l'alinéa 1. Il existe en effet des biens-fonds qui disposent de leur propre ressource en eau potable, ressources qui leur permettent (ou leur permettraient) de se passer des infrastructures publiques d'eau potable (cf. notamment dans ce sens l'article 14). Ils ne devraient dès lors, théoriquement en tout cas, jamais devoir bénéficier des avantages des infrastructures d'eau potable auxquels ils sont raccordables. Une charge de préférence ne devrait donc pas pouvoir être prélevée pour ce type de biens-fonds. Le projet prévoit donc de tels biens-fonds sont exemptés du paiement d'une charge de préférence.

L'article 31 al. 4 tient cependant compte du fait qu'il n'est pas exclu que pour un motif ou pour un autre, les biens-fonds dont il est question aux alinéas 1 et 3 viennent un jour à être raccordés. Dans ces circonstances, il convient que la taxe de raccordement y relative soit perçue, et que cette exigence figure expressément dans la loi, pour éviter toute contestation. Il est normal que son montant total soit diminué de la charge de préférence éventuellement perçue.

Art. 32 Financement – Taxe de base annuelle

Cet article, adapté au domaine de l'eau potable, s'apparente fortement à la solution adoptée dans la loi cantonale sur les eaux (cf. article 42).

La taxe de base annuelle correspond à la «location» du réseau communal.

- Elle doit d'abord permettre de couvrir les frais fixes, soit l'intérêt et l'amortissement des dettes contractées pour le financement des infrastructures communales existantes (article 32 al. 1 let. a). Sous cet angle, en d'autres termes, cette taxe est perçue afin que les com-

munes soient en mesure d'assurer la conservation et le maintien de la valeur de ces infrastructures.

- Elle doit également permettre de financer les infrastructures dont il a été décidé qu'elles doivent être réalisées, à savoir donc celles prévues par le PIEP. Il ne s'agit bien entendu là que du financement de l'équipement de base (selon la LATeC) en matière d'eau potable (article 32 al. 1 let. b).

Cette taxe de base est prélevée annuellement auprès de tous les propriétaires de terrains situés dans la zone à bâtir. Il serait arbitraire de répartir les frais fixes et de renouvellement entre les seuls propriétaires de fonds construits, dès lors que le dimensionnement de l'équipement impose de prendre en considération le potentiel de construction de tous les terrains en zone à bâtir et d'engager des frais correspondants. C'est pour cette raison, d'une part, que la construction ou non des terrains est sans effet sur le montant des frais que les communes doivent engager pour assurer le renouvellement de l'équipement. C'est également pour cette raison, d'autre part, que la taxe de base doit non seulement être perçue en fonction des infrastructures d'eau potable (équipement de base) construites, mais aussi en fonction de celles à réaliser selon le PIEP.

Le calcul du maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable se fonde sur des données techniques qui doivent être définies dans le PIEP, à savoir la valeur actuelle de remplacement des infrastructures et leur durée de vie.

Enfin, le produit de la taxe de base doit être affecté exclusivement au domaine de l'eau potable. En cas de résultat financier bénéficiaire du chapitre concerné, le bénéfice doit être affecté à un financement spécial (réserve) relatif à ce seul domaine.

Art. 33 Financement – Taxe d'exploitation

La taxe d'exploitation prend en compte les charges inhérentes à l'exploitation et à l'entretien du réseau communal; elle est calculée en fonction de la quantité d'eau consommée.

Art. 34 Financement – Taxe annuelle pour les eaux d'extinction

A l'heure actuelle, la défense incendie est la plupart du temps assurée par le biais des infrastructures d'eau potable. Concrètement, les conduites et réservoirs des infrastructures d'eau potable sont dimensionnés de telle façon qu'une défense incendie efficace puisse être assurée par le biais du réseau d'eau potable.

Cette manière de procéder est le moyen actuel le plus efficace pour disposer à moindres coûts d'eaux d'extinction en suffisance, et dans tout le périmètre de défense incendie. Cela inclut parfois des surdimensionnements de conduites, et généralement aussi, en particulier, la pose d'hydrantes. Une part des coûts totaux relatifs aux infrastructures d'eau potable est donc imputable à la défense contre l'incendie.

Elle doit couvrir la part du coût des infrastructures d'eau potable due à la défense contre l'incendie des fonds bâtis, *raccordés et non raccordés*, situés dans le périmètre de défense contre l'incendie.

Le périmètre de défense contre l'incendie doit être compris comme étant le périmètre optimal par rapport aux prises d'eau. On peut définir ce périmètre comme étant:

«L'ensemble des zones situées à moins de 60 mètres d'une borne hydrante ou d'un point de prélèvement performant». Le choix de 60 mètres proposé dans cette définition découle du «Règlement du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 29 décembre 1967 sur les normes d'octroi de subsides pour dépenses concernant les mesures de prévention et de défense contre l'incendie». Ce règlement prévoit en effet une distance maximale de 120 mètres entre les hydrantes (article 15 al. 2); cela implique que ces hydrantes aient chacun au moins 60 mètres de rayon.

Concrètement, les charges imputables à la lutte contre l'incendie se composent des coûts directs (hydrantes) et des coûts indirects, lesquels dépendent de deux facteurs:

- le taux de raccordement aux infrastructures publiques d'eau potable: plus le taux de raccordements est bas, plus la part des coûts imputables à la part «infrastructures de lutte contre l'incendie» est élevée;
- le rapport entre la consommation horaire de pointe pour l'ensemble de la zone de distribution et la consommation horaire de pointe en cas d'incendie.

En d'autres termes, plus le nombre d'habitants augmente, plus la part des charges liées à la lutte contre l'incendie diminue par rapport aux charges totales. Selon les études du canton de Berne, ce rapport correspond aux valeurs indicatives suivantes:

Nombre d'habitants approvisionnés	Coûts pour l'eau potable et l'eau sanitaire, en %	Coûts pour l'eau d'extinction, en %
200	50	50
500	60	40
1000	65	35
2000	70	30
5000	80	20
10000	85	15

(Source: Recommandation W1006f de janvier 2009 de la SSIGE pour le financement de la distribution d'eau)

Conformément aux valeurs indicatives analysées ci-dessus, il est laissé à l'appréciation de la commune de fixer dans son règlement la part de la taxe annuelle pour les eaux d'extinction en pourcent de la taxe de base annuelle.

A noter que le calcul du montant de la taxe doit tenir compte des subventions versées, notamment par l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB).

Il convient aussi de relever:

- a) que la taxe pour les eaux d'extinction mentionnée dans le présent projet de loi n'est destinée qu'à financer les infrastructures de défense contre l'incendie. Elle n'a absolument aucun lien avec le financement du service de défense incendie.
- b) qu'il est d'ores et déjà, actuellement, tenu compte des frais relatifs aux hydrantes et aux eaux d'incendie dans les règlements communaux sur l'eau potable; la part défense incendie est toutefois totalement englobée dans toutes les taxes relatives à l'eau potable. Dès lors, même si elle n'apparaît quasiment jamais dans le libellé des factures d'eau potable, cette taxe n'est pas nouvelle. Les frais strictement afférents aux «eaux d'extinction» doivent toutefois être présentés de manière transparente, non seulement pour le consommateur, mais aussi pour les autorités afin de faciliter leur gestion de la défense incendie.

Le présent projet, en introduisant «formellement» la taxe pour les eaux d'extinction, a ainsi pour effet de distinguer clairement la part du coût des infrastructures pour les eaux d'extinction, des autres coûts d'infrastructure d'eau potable.

D. Réglementation et planification communale

Art. 35 Planification communale

Il ne s'agit là que d'un renvoi, pour mémoire, à l'article 8. Avec ce renvoi, la section 2 contient toutes les tâches communales en lien avec l'eau potable.

Art. 36 Règlement communal

Les communes doivent, comme à l'heure actuelle déjà, se doter d'un règlement de portée générale fixant notamment les tarifs des taxes prévues.

Les questions en lien avec la distribution d'eau potable et l'eau pour la défense incendie sont déjà, à l'heure actuelle, réglées dans le même règlement communal. Par mesure de simplification, celui-ci ne devra être soumis qu'à la Direction en charge de l'eau potable et non pas aussi, pour le seul volet «eaux d'extinction», à la Direction en charge de la défense contre l'incendie.

11.3 CHAPITRE 3 – Voies de droit et poursuite pénale

Art. 37 Opposition

L'article 52 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAI) prévoit que les décisions ayant trait à des mesures prévues par la LDAI peuvent faire l'objet d'une opposition devant l'autorité de décision. L'article 53 LDAI prévoit que les cantons doivent régler, dans le cadre de la LDAI, la procédure d'opposition et de recours selon le droit cantonal.

L'article 55 al. 1 LDAI prévoit que c'est un délai d'opposition de 5 jours qui doit être respecté.

Le délai d'opposition très bref de cinq jours prévu à l'article 55 al. 1 LDAI a été institué, dans le cadre des décisions prises par les organes de contrôle des denrées alimentaires (mesures), pour tenir compte du fait que dans le domaine des denrées alimentaires, marchandises périssables, les procédures doivent pouvoir se dérouler rapidement. (cf. Message du 30 janvier 1989 concernant la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels, ci-après Message, p. 924, ad article 56 projet LDAI – act. article 55 LDAI). Il n'est donc applicable que dans les cas où des denrées alimentaires font l'objet d'une procédure de contestation suivie d'une décision ordonnant des mesures au sens des articles 28 à 30 LDAI, ainsi que le mentionne l'article 37 al. 1 du projet.

Art. 38 Recours

L'article 55 al. 2 LDAI prévoit qu'un délai de 10 jours doit être respecté pour recourir contre les décisions ayant trait à des mesures relevant du contrôle des denrées alimentaires. Il s'agit là non seulement des mesures au sens des articles 28 à 30 LDAI, mais en plus des mesures prise dans le cadre de l'exécution des contrôles, à savoir les inspections et les prélèvements d'échantillons au sens de l'article 24 LDAI.

Par souci de clarté, l'article 38 reprend strictement le texte de l'article 55 al. 2 LDAI.

Pour le surplus, le Code de procédure et de juridiction administrative est applicable.

Art. 39 Poursuite pénale

L'article 39 consiste en le renvoi désormais usuel à la loi sur la justice.

11.4 CHAPITRE 4 – Dispositions finales

Art. 40 Dispositions transitoires – Concessions pour l'approvisionnement en eau potable

Le retrait d'une concession ouvre en principe la porte à la procédure d'expropriation. Il serait inopportun d'introduire de telles procédures par le simple effet de l'entrée en vigueur de la présente loi pour deux raisons essentielles:

- a) le système de contrôle des concessions octroyées sera revu, et le mode d'utilisation des concessions en cours sera surveillé de manière systématique par la Direction en charge du domaine public, si elle obtient les moyens financiers et en personnels indispensables à cet effet. D'éventuelles violations des concessions délivrées, actuellement en cours, pourront déboucher sur leur retrait;
- b) des concessions ont été délivrées à des entités de droit privé entièrement en mains des collectivités publiques. Il n'est pas exclu que si ces collectivités publiques adhèrent aux buts d'intérêt public de la présente loi, elles recourent de leur plein gré à la solution consistant à reprendre en leur propre nom, avant leur échéance, la ou les concession-s concernées.

L'alinéa 2 vise le cas où des communes utilisent déjà des eaux publiques pour leur approvisionnement en eau potable sans être toutefois au bénéfice d'une concession. La Direction en charge du domaine public entend remédier à cette situation illégale en donnant un délai de quatre ans aux collectivités publiques concernées pour déposer une demande de concession en bonne et due forme.

Art. 41 Dispositions transitoires – Infrastructures d'eau potable privées approvisionnées par des eaux publiques

Le présent article a été mis dans les dispositions transitoires pour le seul motif qu'il contient un élément temporel.

Il ne requiert aucun commentaire.

Art. 42 Dispositions transitoires – Règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de la tâche de distribution au sens de l'article 16

Les règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de la tâche de distribution devront désormais être très clairs sous l'angle de la délégation de tâche et de sa surveillance, ceci non seulement en raison de la présente loi, mais aussi de l'article 54 de la Constitution cantonale.

Il appartiendra donc aux collectivités délégatrices, responsables de par la Constitution cantonale de surveiller leurs délégataires (article 54 al. 2 Cst), d'adapter les actes de délégation dès que possible, mais au plus tard, pour les règlements, dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Il convient toutefois de préciser qu'il n'est pas exclu que dans nombre de situation, l'adaptation de ces actes ne s'avère pas nécessaire.

Art. 43 Dispositions transitoires – Elaboration des PSIEau et des PIEP

Le présent article tient compte du fait qu'avant de pouvoir élaborer une planification cantonale (PSIEau), il faut connaître la situation existante. C'est la raison pour laquelle, l'article 43 al. 1 prévoit que les communes doivent d'abord élaborer un projet de PIEP. Son élaboration devrait pouvoir se faire sans trop de difficultés, déjà sur la base des actuels casiers des eaux potables. Ces projets devront être transmis au service dans un délai de quatre ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'alinéa 2 donne ensuite au canton un délai de six ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour élaborer son PSIEau. Cela signifie que pour l'essentiel des travaux, consistant en l'analyse et la prise en considération des projets de PIEP, il disposera en principe d'un délai de 2 ans pour élaborer et adopter son PSIEau.

Enfin, dès l'adoption du PSIEau, il appartiendra aux communes de finaliser leur PIEP. Elles disposeront pour cela d'un délai de deux ans.

En définitive donc, si les délais sont respectés, la planification communale et cantonale requise par la présente loi devrait être disponible dans un délai de 6 ans dès son entrée en vigueur.

Art. 44 Dispositions transitoires – Règlements communaux

Les règlements communaux devront principalement être adaptés à la présente loi sous un angle terminologique, en particulier s'agissant des taxes à percevoir. Les autres modifications éventuelles ne pourront être décidées et adoptées qu'en tenant compte du PIEP. Dans ces circonstances, le délai de huit ans proposé pour ces adaptations, qui correspond dans les faits à celui proposé pour l'élaboration des PIEP, semble suffisant.

Art. 45 Abrogation

Avec l'adoption de la présente loi, l'ancienne loi sur l'eau potable n'a plus de raison d'exister.

Art. 46 Modifications – Loi sur les communes

La présente modification concerne le projet N° 48b de mise en œuvre de la nouvelle constitution. Il a été jugé opportun de saisir l'occasion de la présente loi, qui traite de tâches publiques importantes et de leur délégation, pour régler cette question.

La modification proposée consiste d'abord en la scission en deux parties de l'actuel article 5 LCo. Il a été jugé opportun de traiter de manière séparée (article 5a) la question de la surveillance des délégataires de tâches publiques. Elle consiste aussi en la mise en évidence, dans un nouvel article 5b, de la protection juridique à laquelle les citoyennes et citoyens ont droit par rapport aux décisions rendues par les délégataires de tâches publiques (article 54 al. 1 Cst). Il peut en particulier s'agir par là des factures d'eau potable rendues par les distributeurs d'eau.

Pour autant que nécessaire, il y a lieu de préciser que les nouvelles dispositions de la LCo relatives à la surveillance des délégataires de tâches publiques ne se limiteront bien entendu pas à la seule distribution d'eau

potable. Des précisions en ce qui concerne les modalités de cette surveillance obligatoire de tous les délégataires de tâches publiques seront rapidement intégrées dans le RCo, vraisemblablement à son article 1¹, qui aborde d'ailleurs déjà en partie cette question.

Art. 47 Modifications – Police du feu

La loi actuelle sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels ne fait nulle part mention des réseaux d'eau potable pour assurer la défense incendie. Il convient de modifier cette loi en y intégrant cette notion.

Cette intégration entraîne une nouvelle systématique de la loi, raison pour laquelle des sections 1 et 2 sont proposées. Cela permet d'y faire apparaître, notamment, la différence entre les services de défense contre l'incendie (objets de la section 1) et les infrastructures de défense contre l'incendie (objets de la section 2).

Matériellement, les articles 49a et 49b ne font que formaliser dans cette loi des notions d'ores et déjà connues ou en tout cas utilisées, à savoir celles d'infrastructures d'eau potables utilisées pour la défense incendie, et celle des taxes annuelles pour les eaux d'extinction.

L'article 49c est la reprise exacte de l'actuel article 49a. Il ne nécessite aucun commentaire.

Art. 48 Modifications – Domaine public

L'article 12 al. 3 sur le domaine public est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Il prévoit que les zones alluviales d'importance nationale font partie du domaine public cantonal, même si elles s'étendent au-delà de la ligne moyenne des hautes eaux. Il a récemment été constaté que cet alinéa pourrait avoir des conséquences, notamment, sur le statut des chalets de vacances situés sur le domaine privé de l'Etat, en zone alluviale. Afin d'éviter de compliquer encore la situation en ayant désormais des statuts différents pour les chalets de vacances situés sur la rive sud du Lac de Neuchâtel selon qu'ils se trouvent ou non en zone alluviale, il convient d'abroger l'article 12 al. 3 LDP sans même l'exécuter, et de revenir ainsi à la situation juridique antérieure.

L'article 24 de la loi sur le domaine public a actuellement la teneur suivante:

¹ *L'autorité statue en tenant compte d'une utilisation rationnelle du domaine public.*

² *Elle [N.B. L'autorité] peut écarter la demande, ajourner sa décision, imposer des conditions, exiger des garanties, en particulier lorsque la concession ou l'autorisation sont susceptibles de porter atteinte:*

a) à l'intégrité, à la création, à l'exploitation ou à l'extension d'ouvrages d'intérêt public;

b) à la salubrité publique;

¹ **Art. 1 RCo** Règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de tâches (article 5 al. 3 LCo)

Les règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de tâches règlent notamment les modalités suivantes:

- les exigences liées à l'exécution de la tâche (qualité, continuité, égalité de traitement des administrés, etc.);
- la participation éventuelle de la commune aux décisions du délégataire;
- les relations financières entre la commune et le délégataire, d'une part, et entre le délégataire et les administrés, d'autre part;
- la surveillance éventuelle du délégataire par la commune;
- la durée et la résiliation du contrat.

c) à la nature et aux sites;

d) à la stabilité des terrains, à la fertilité du sol, à la sylviculture et à la pêche.

³ *Les droits des tiers sont réservés.*

Comme le dit déjà l'article 24 al. 1 de la loi sur le domaine public, l'autorité doit octroyer les concessions et les autorisations en tenant compte d'une utilisation rationnelle du domaine public. Les critères relatifs à l'utilisation rationnelle du domaine public sont actuellement mentionnés, de manière non exhaustive, à l'alinéa 2 de l'article 24.

Depuis 1972, la pression de l'économie privée sur le domaine public a toutefois considérablement augmenté. Il convient donc, désormais, et dans la lignée des articles 4 et 5 de la présente loi sur l'eau potable, de préciser clairement dans la loi que l'utilisation rationnelle du domaine public ne se limite pas seulement à s'assurer que les éléments cités à l'alinéa 2 de l'article 24 seront respectés, mais aussi à *favoriser* les collectivités publiques lorsque des demandes d'autorisation ou de concessions de toutes sortes du domaine public sont requises. Il convient en effet que le domaine public et ses ressources, publiques par définition, demeurent *prioritairement* en main des collectivités publiques.

A noter que la solution proposée à l'article 4 al. 2 LEP pour les concessions d'utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable ne laissera par contre aucune marge de manœuvre à l'autorité, puisque ces concessions ne pourront désormais plus être octroyées qu'à des collectivités publiques. C'est la raison pour laquelle la modification proposée comprend un renvoi à l'article 4 al. 2 de la LEP.

La modification de l'article 41 al. 2 de la loi sur le domaine public n'est constituée que d'un renvoi à la présente loi. Cette modification ne requiert donc aucun commentaire particulier.

Art. 49 Entrée en vigueur

Le présent article ne requiert aucun commentaire particulier.

BOTSCHAFT Nr. 262
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf des Gesetzes über das Trinkwasser
(TWG)

5. Juli 2011

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über das Trinkwasser, das das geltende Gesetz über das Trinkwasser ersetzen soll.

Am 10. April 1979 schrieb der Staatsrat in seiner Botschaft Nr. 129 zum Entwurf des Gesetzes über das Trinkwasser: «Trinkwasser ist lebensnotwendig und unentbehrlich. Gutes, einwandfreies Trinkwasser muss höchsten Anforderungen bezüglich physikalischer, chemischer und bakteriologischer Zusammensetzung genügen».

30 Jahre später, während das Trinkwasser in der Schweiz und in anderen Ländern als Lebensmittel immer wertvoller wird, hat diese Aussage nichts von ihrer Bedeutung eingebüsst.

Der ständige Zugang zu dieser Lebensquelle muss daher für jedermann gesichert werden. Dies gilt umso mehr für den Kanton Freiburg, wo die Trinkwasserressourcen zwar reichlich vorhanden sind, jedoch immer intensiver ausgeschöpft werden.

INHALT

1. Einleitung	31
1.1 Rahmen	31
1.2 Die Entscheidung für ein ausschliesslich dem Trinkwasser gewidmeten Gesetz	32
1.3 Die wichtigsten Ziele des Entwurfs und ihre Begründung	32
2. Das Wasser	33
2.1 Eigentum am Wasser	33
2.2 Nutzung der öffentlichen Gewässer	34
2.3 Konzession	34
2.4 Trinkwasserkonzessionen	34
2.4.1 Allgemeines	34
2.4.2 Derzeitige Verwaltung der Trinkwasserkonzessionen im Kanton Freiburg	34
2.5 Trinkwasser	35
2.5.1 Begriff des Trinkwassers	35
2.5.2 Sicherstellung einer einwandfreien Trinkwasserqualität	35
3. Die Trinkwasserversorgung	35
3.1 Begriff der Verteilung	35
3.2 Die Trinkwasserversorgung in der Schweiz	35
3.3 Zwei besondere Versorgungszwecke	36
3.3.1 Die Trinkwasserversorgung in Notlagen	36
3.3.2 Die Brandbekämpfung	36
4. Die Finanzierung der Trinkwasserversorgung	37
4.1 Markttyp	37
4.2 Gebühren- und Beitragssystem	37
4.2.1 Gebühr oder Preis?	37
4.2.2 Begriffe	37
4.2.3 Vom SVGW empfohlenes Gebühren- und Beitragssystem	38
4.2.4 Gebührensystem des Gesetzesentwurfs	38
4.3 Finanzielles Führungssystem	38
4.4 Festsetzung der Gebühren und Beiträge	38
4.4.1 Grundsätze	38
4.4.2 Berechnungsmodell	38
4.5 Kompetenz zur Gebührensatzung	39

5. Ergebnisse der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Gesetzes über das Trinkwasser	39
5.1 Allgemeines	39
5.2 Die wichtigsten Ziele und ihre Beurteilung	39
5.2.1 1. Frage: Können Sie sich dem Vorschlag, dass Konzessionen für die Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung in Zukunft nur noch an Gemeinwesen erteilt werden sollen, anschliessen?	39
5.2.2 2. Frage: Können Sie sich dem Vorschlag anschliessen, von nun an ganz allgemein den Gemeinwesen gegenüber anderen Gesuchstellern prinzipiell den Vorzug zu geben, was die übrigen Konzessionen für die Benützung der öffentlichen Sachen betrifft?	41
5.2.3 3. Frage: Können Sie sich dem Vorschlag, dass die Trinkwasserinfrastrukturen, die mit öffentlichen Gewässern im Sinne der Gesetzgebung über die öffentlichen Sachen gespeist werden, Eigentum von Gemeinwesen sein müssen, anschliessen?	41
5.2.4 4. Frage: Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Planungssystem einverstanden?	42
5.2.5 5. Frage: Sind Sie der Meinung, dass das vorgeschlagene System zur Finanzierung der Trinkwasserinfrastrukturen genügend detailliert dargelegt ist?	43
5.2.6 6. Frage: Haben Sie besondere Bemerkungen?	45
6. Finanzielle Auswirkungen	45
6.1 Für den Staat	45
6.2 Für die Gemeinden	45
7. Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	45
8. Übereinstimmung mit dem europäischen Recht	46
9. Nachhaltige Entwicklung	46
10. Referendums Klausel	46
11. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs	46
11.1 1. KAPITEL – Allgemeine Bestimmungen	46
11.1.1 1. Abschnitt: Grundsätze	46
11.1.2 2. Abschnitt: Wasserversorgung und Eigentum an den Trinkwasserinfrastrukturen	48
11.1.3 3. Abschnitt: Planung	49
11.2 2. KAPITEL – Vollzugsorgane und Zuständigkeiten	50
11.2.1 1. Abschnitt: Staat	50
11.2.2 2. Abschnitt: Gemeinden	51
11.3 3. KAPITEL – Rechtsmittel und strafrechtliche Verfolgung	58
11.4 4. KAPITEL – Schlussbestimmungen	59

1. EINLEITUNG

1.1 Rahmen

Es braucht eine Regelung für die wichtigsten Aspekte des Trinkwassers. Dabei geht es vor allem darum:

- zu regeln, wer tatsächlich über die **öffentlichen Gewässer bestimmt**;
- festzulegen, wem die **Trinkwasserinfrastrukturen** grundsätzlich **gehören sollen**;
- zu regeln, wer grundsätzlich für die **Verteilung** des öffentlichen Wassers **verantwortlich ist**;
- die Infrastruktur für die räumliche/territoriale Trinkwasserversorgung zu organisieren, d. h. zu **planen**;
- die Tätigkeit der verschiedenen Akteure in diesem Bereich zu **koordinieren**;
- die Bedingungen für die Verwendung der Trinkwasserinfrastrukturen zur **Brandbekämpfung** festzulegen;
- gewisse Begriffe im Zusammenhang mit der **Trinkwasserqualität** zu konkretisieren;
- die **langfristige Finanzierung** der Trinkwasserversorgung sicherzustellen;
- die **Preistransparenz** für die Wasserbezügerinnen und -bezüger zu gewährleisten;
- den Trinkwasserzugang sicherzustellen, zumindest aus wirtschaftlicher Sicht;
- die **Trinkwasserversorgung** in Anwendung der einschlägigen Bundesverordnung **nicht nur im Normalfall, sondern auch in Notlagen** zu gewährleisten.

Schliesslich muss die Regelung so konzipiert sein, dass sie die Grundsätze der **nachhaltigen Entwicklung** berücksichtigt.

1.2 Die Entscheidung für ein ausschliesslich dem Trinkwasser gewidmeten Gesetz

Wie im Rahmen der Grossratsdebatten zum Gesetz über die Lebensmittelsicherheit angekündigt wurde, haben die zuständigen Behörden geprüft, inwiefern es möglich ist, die verschiedenen Aspekte dieser Frage in einem einzigen «Gewässergesetz» zu konzentrieren.

Sie sind zum Schluss gelangt, dass der Preis dafür ein unleserliches und damit für seine Anwender unverständliches Gesetz wäre, was natürlich keineswegs die Absicht war. Wenn das «Gewässergesetz», das schlussendlich am 18. Dezember 2009 vom Grossen Rat verabschiedet wurde, trotzdem Bestimmungen über das Trinkwasser enthalten hätte, dann wären andere wichtige Gesetzesbestimmungen nicht in diesen Text integriert worden. So beispielsweise die Bestimmungen über die Nutzung der Wasserkraft der Fliessgewässer.

Es wurde auch festgestellt, dass die Einbindung des Trinkwassers im «Gewässergesetz» zu unerwünschten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Aufteilung der Kompetenzen geführt hätte. Zwei Direktionen des Staatsrats, oder sogar drei oder vier, wenn man die Fragen im Zusammenhang mit der Brandbekämpfung und/oder der Wasserkraft miteinbezogen hätte, wären betroffen und mehrere Ämter beteiligt gewesen. Alle diese verschiedenen Zuständigkeiten in einem einzigen Gesetz verständlich darzustellen, hätte sich als hoch komplexe Aufgabe erwiesen. Diese Schwierigkeiten hätten auch für andere Unterschiede bestanden, die sich oft direkt aus dem Bundesrecht ergeben (Grundsätze, Verfahren, Rechtsmittel usw.).

In Anbetracht dieser Umstände arbeitete der Staatsrat schliesslich zwei Gesetze aus, die sich mit der Problematik des Wassers auseinandersetzen, d. h. ein neues Ge-

wässergesetz, das bereits vom Grossen Rat verabschiedet wurde, und das vorliegende *Gesetz über das Trinkwasser*. Dabei war er nicht nur bestrebt, das vorliegende Gesetz optimal mit dem Gewässergesetz zu koordinieren, sondern bemühte sich auch, die beiden Entwürfe möglichst rasch nacheinander vorzulegen.

1.3 Die wichtigsten Ziele des Entwurfs und ihre Begründung

Wie schon aus Artikel 1 des Entwurfs hervorgeht, besteht der Hauptzweck des Gesetzes darin sicherzustellen, dass *das lebenswichtige Gut Trinkwasser wirtschaftlich für alle zugänglich bleibt sowie in genügender Menge und nachhaltig verteilt wird, prioritär um den Nahrungsbedarf der Allgemeinheit zu decken*. Diese Ziele sollen wie folgt erreicht werden:

1. Um sicherzustellen, dass die **öffentliche Hand auch weiterhin über das Trinkwasser bestimmt**, legt der Gesetzesentwurf fest, wer eine Konzession zur Nutzung öffentlicher Gewässer erhalten darf. Zudem regelt er das Eigentum an den Trinkwasserinfrastrukturen, die ebenfalls der öffentlichen Hand gehören sollten.

Nach Ansicht des Staatsrats ist es wichtig, dass demokratisch kontrollierte Institutionen für die Nutzung und Verteilung des Trinkwassers aus öffentlichen Gewässern zuständig sind. Dies sollte es ermöglichen, die Aneignung und Nutzung von Wasser zu Macht- oder Bereicherungszwecken oder zu einem anderen nicht angemessenen Zweck zu verhindern.

Nach Kenntnis des Staatsrats gibt es im Kanton Freiburg oder in der Schweiz kein Beispiel, das Anlass zur Befürchtung gibt, dass es bei einer Privatisierung der Trinkwasserversorgung unweigerlich zu einer solchen Situation käme. Das Problem ist jedoch nicht so ungewöhnlich, wie dies die Befürworter einer totalen Privatisierung manchmal glauben lassen möchten. Sobald es sich wie im vorliegenden Fall um einen Wirtschaftssektor handelt, der sich durch steigende Skalenerträge¹ auszeichnet und der zudem ein lebenswichtiges Gut betrifft, ist zu befürchten, dass es *langfristig* zu einer unangemessenen Nutzung auf Kosten bestimmter Mitglieder der Gesellschaft kommen könnte.

2. Der Gesetzesentwurf sieht eine **Planung** vor, denn der Staatsrat ist der Auffassung, dass eine gut durchdachte Planung es nicht nur erlaubt, den Bau von Trinkwasserinfrastrukturen zu rationalisieren, sondern es auch ermöglicht, durch Netzzusammenlegungen zu verhindern, dass Bürgerinnen und Bürger oder sogar ganze Gemeinden gelegentlich vom Trinkwasserzugang abgeschnitten werden.

Trinkwasserinfrastrukturen sind jedoch nur rationell, wenn sie koordiniert sind oder zumindest koordiniert werden können, und zwar sowohl auf lokaler wie auf regionaler Ebene (wobei letztere natürlich auch die interkantonale Koordination umfasst). Es kommt immer noch zu oft vor, dass Trinkwasserinfrastrukturen mangels Koordination nicht so ausgeführt werden, dass Netzzusammenlegungen möglich sind, die häufig insbesondere sinnvoll sind, um Wasserknappheit

¹ Dies bedeutet, dass die Produktionskosten der letzten Einheit immer niedriger sind als die der vorherigen Einheiten.

zu verhindern. Wasserknappheit verursacht unnötige Kosten, die letztlich auf die Konsumentinnen und Konsumenten abgewälzt werden, weil Anlagen gebaut werden, die bei einer Vernetzung oftmals nicht nötig gewesen wären.

3. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Trinkwasserinfrastrukturen auch für die **Brandbekämpfung** benutzt werden können. Auch dies erfordert eine Koordination unter den beteiligten Akteuren.

Da Wasser sehr häufig das beste Löschmittel ist, sollten Regeln aufgestellt werden für die Nutzung der bestehenden Trinkwasserinfrastrukturen und für den Bau künftiger Anlagen zum Schutz der Bevölkerung vor Bränden bzw. zur Finanzierung einer allfälligen Aufdimensionierung von Leitungen für die Brandbekämpfung.

4. Der Gesetzesentwurf legt die Kompetenzen der Behörden im Hinblick auf die Sicherstellung der **Qualität (und zum Teil auch der Menge) des verteilten Wassers** klar fest. Auch wenn das Bundesrecht die Anforderungen in Bezug die Trinkwasserqualität umfassend regelt, müssen zumindest die Vollzugsbehörden des Kantons bezeichnet und gegebenenfalls gewisse Vollzugsbestimmungen erlassen werden. Zudem sollten die Führungsorgane für **Notlagen** in diesem Bereich bezeichnet werden.
5. Der Gesetzesentwurf schlägt einheitliche Regeln für den ganzen Kanton vor, was die **Finanzierung** des Unterhalts, aber auch des Ersatzes und der allfälligen Erweiterung der bestehenden Trinkwasserinfrastrukturen anbelangt.

Die Finanzierung wird gegenwärtig von den Gemeinden geregelt, die die einschlägigen Bestimmungen in ihre Trinkwasserreglemente integrieren. Für die Festsetzung des Wasserpreises gelten jedoch strenge Bundesvorschriften (insbesondere das Verursacher-, das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip sowie das Gleichbehandlungsgebot). Da es sich hier oftmals um ziemlich technische Fragen handelt, stellen die Gemeinden bei der Ausarbeitung ihrer Reglemente meistens auf ein Musterreglement der Kantonsverwaltung ab.

Der Staatsrat möchte für das Trinkwasser eine ähnliche Regelung einführen, wie sie der Grosse Rat mit dem Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG) verabschiedete. Der vorliegende Entwurf sieht deshalb ein kantonales Finanzierungssystem vor, das sich an das des Gewässergesetzes anlehnt. Der Staatsrat geht davon aus, dass die Gemeinden die Ansätze gestützt auf die Kriterien der Fachleute der Branche festlegen werden, um die mit diesen Gebühren verfolgten Ziele zu verwirklichen (siehe dazu «Die Finanzierung der Trinkwasserversorgung», insbesondere die Empfehlungen des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfaches, SVGW).

6. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die **Gemeinden** für die Wasserversorgung auf ihrem Gebiet verantwortlich sind.

Aus Artikel 76 der Bundesverfassung lässt sich zwar ableiten, dass die Wasserversorgung in der Zuständigkeit der Kantone liegt. Die meisten, wenn nicht alle Schweizer Kantone delegieren diese Aufgabe jedoch an die Gemeinden. Es gibt keinen Grund, für den Kan-

ton Freiburg eine andere Lösung zu wählen, doch sollte die Verantwortung neu geordnet werden.

Es ist jedoch wesentlich, dass die Mittel berücksichtigt werden, die den Gemeinden zur Wahrnehmung dieser Aufgabe zur Verfügung stehen. Es handelt sich um eine bürgernahe Aufgabe, die jedoch aufwendig und ziemlich technisch ist. Die Gliederung des Gesetzesentwurfs und die vorgeschlagenen Lösungen zielen darauf ab, die Kompetenzen im Trinkwasserbereich dem Gemeinwesen zuzuweisen, das am besten in der Lage ist, sie wahrzunehmen.

Der Entwurf bezweckt auch eine – wenigstens grobe – Vereinheitlichung der Trinkwasserreglemente, die von den Gemeinden verabschiedet werden, denn wenn die Gemeinden in diesem Bereich zu autonom sind, besteht die Gefahr, dass dem Kanton sehr heterogene Trinkwasserreglemente unterbreitet werden. In diesem Fall könnten die Konsumentinnen und Konsumenten (oder die Behörden) die Tarife der verschiedenen Wasserversorger des Kantons kaum vergleichen. Es ist daher nicht sinnvoll, den Gemeinden hier zu viel **Autonomie** zu geben.

7. Der Gesetzesentwurf sieht eine Reihe von Regeln und Konzepten zur Gewährleistung der **nachhaltigen Entwicklung** vor, d. h. um sicherzustellen, dass die Gesellschaft von heute die natürlichen Ressourcen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse nutzt, ohne die Bedürfnisse künftiger Generationen zu beeinträchtigen.

2. DAS WASSER

2.1 Eigentum am Wasser

Wasser kann privates oder öffentliches Eigentum sein. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) legt fest, welche Gewässer Privateigentum sein können. Gewässer, an denen kein Privatrecht besteht, sind «öffentliche Gewässer» (herrenlose Sachen; Art. 664 Abs. 2 ZGB).

Es obliegt dem kantonalen Recht, die öffentlichen Gewässer zu definieren. Nach Artikel 4 des Gesetzes vom 4. Februar 1972 über die öffentlichen Sachen (ÖSG) sind im Kanton Freiburg öffentliche Gewässer:

- a) *die natürlichen Seen, die Staubecken und die Rückstauungen;*
- b) *die fliessenden Gewässer ab der Grenze jenes Grundstücks, dem sie entspringen, bzw. vom Ort an, wo sie in ein dieses Grundstück durchfliessendes öffentliches Gewässer einfliessen;*
- c) *die Quellen, Quellenhorizonte und Sickerquellen, deren mittlere Ergiebigkeit beim durchschnittlich tiefsten Wasserstand 200 Minutenliter überschreitet;*
- d) *die Grundwasser, die eine oder mehrere Fassungen zulassen, welche zusammen 200 Minutenliter übersteigen.*

Gemäss Artikel 3 Abs. 1 Ziff. 2 ÖSG ist der Staat (Kanton) Eigentümer dieser Gewässer, da sie zu den kantonalen öffentlichen Sachen gehören.

2.2 Nutzung der öffentlichen Gewässer

Für öffentliche Gewässer gibt es drei Nutzungsarten: Gemeingebrauch, gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung.

- **Gemeingebrauch** bedeutet nach Artikel 18 ÖSG, dass jedermann innerhalb der Grenzen der Gesetze und Verordnungen die öffentlichen Sachen gemäss ihrer Zweckbestimmung oder Widmung nutzen kann.
- **Gesteigerter Gemeingebrauch** bedeutet nach Artikel 19 ÖSG die verstärkte Benützung einer öffentlichen Sache, sei es gemäss ihrer Zweckbestimmung oder nicht, wobei ein Mindestmass von Gemeingebrauch zu dulden ist. In der Regel braucht es dafür eine Bewilligung.
- **Sondernutzung** bedeutet nach Artikel 20 ÖSG die ausschliessliche und dauernde Benützung einer öffentlichen Sache. Sie unterliegt einer Konzession.

2.3 Konzession

Die Konzession ist ein Verwaltungsakt, mit dem einer Person (Konzessionär/in) das Recht und die Pflicht übertragen wird, eine bestimmte öffentliche Aufgabe in ihrem eigenen Namen und auf eigene Rechnung und Gefahr wahrzunehmen, oder mit dem ihr das Recht übertragen wird, einen Teil der öffentlichen Sachen unter der Kontrolle der Konzessionsbehörde gegen eine Gebühr zu nutzen. Die Konzession verleiht dem Konzessionär also ein Recht, das er vorher nicht hatte, und verpflichtet ihn, die ihm konzedierte öffentliche Sache zu nutzen.

Bei der Konzessionserteilung müssen die Pflichten des Konzessionärs und der Konzessionsbehörde festgelegt werden. Der Konzessionär hat folgende Pflichten:

- die Pflicht, die öffentliche Dienstleistung zu erbringen;
- die Pflicht, die erforderlichen Anlagen zu bauen und sie funktionstüchtig zu erhalten oder zu verbessern;
- die Pflicht, den Bürgerinnen und Bürgern die Leistung zu erbringen;
- die Pflicht, eine Abgabe zu entrichten (in der Regel);
- die Pflicht, sich der Kontrolle der Konzessionsbehörde zu unterwerfen.

Der Konzessionär kann für die erbrachten Dienstleistungen Gebühren erheben (siehe dazu «Die Finanzierung der Trinkwasserversorgung»). Aus der Sicht des öffentlichen Interesses ist es deshalb notwendig, dass der Konzessionsakt einen Tarif umfasst oder präzisiert, dass der vom Konzessionär erlassene Tarif der Konzessionsbehörde zur Genehmigung unterbreitet werden muss.

Die Konzessionsbehörde kann sich nicht ohne Weiteres aus dem Rechtsverhältnis zum Konzessionär lösen. Dieser kann in der Regel mit einer bestimmten Dauer rechnen. Mit der Erteilung der Konzession erwirbt der Konzessionär gewisse wohlverworbene Rechte. Es ist wichtig, dass die Konzession nicht unbefristet ist, damit die Interessen des Gemeinwesens und der Bevölkerung geschützt werden können. Aus diesem Grund muss im Konzessionsakt präzisiert werden, unter welchen Bedingungen die Konzession erlischt oder aufgrund geänderter Umstände während der Laufzeit angepasst werden kann.

2.4 Trinkwasserkonzessionen

2.4.1 Allgemeines

Gemäss Artikel 41 Abs. 2 ÖSG ist für die **dauernde Entnahme von (öffentlichem) Wasser mit Hilfe von festen Anlagen für die Trinkwasserversorgung eine Konzession nötig**, während es für andere Wasserentnahmen nur eine Bewilligung braucht.

Zu dieser Bestimmung hielt der Staatsrat in seiner Botschaft¹ Folgendes fest: «[...] Konzessionen werden ausdrücklich dauernden Entnahmen mit Hilfe von festen Anlagen vorbehalten. Dieses neue System führt die zur rationellen Bewirtschaftung der Gewässer nötige Flexibilität ein: Die zeitlich begrenzten Bewilligungen erlauben es, die Bedingungen für Entnahmen unter Berücksichtigung der Auswirkungen und der aktuellen Sachlage anzupassen. Er hat zur Folge, dass Anzahl und Umfang der hydrogeologischen Studien reduziert werden. Die Priorität, die der Trinkwasserversorgung und deren dauerhaftem Bestand beigemessen wird, rechtfertigt die Vergabe von Konzessionen. Dies gilt auch für feste Anlagen, die mit grossen Investitionen verbunden sind und zur Deckung von dauernden Bedürfnissen bestimmt sind.»

Gemäss Artikel 40 ÖSG haben die **Bedürfnisse des Lebensunterhalts Vorrang vor jeder anderen Benützung der öffentlichen Gewässer**.

2.4.2 Derzeitige Verwaltung der Trinkwasserkonzessionen im Kanton Freiburg

Jede dauerhafte Fassung öffentlicher Gewässer ist konzessionspflichtig.

Trotzdem liegt nicht für *alle* konzessionspflichtigen Gewässer des Kantons eine Konzession vor, obwohl sie häufig bereits gefasst sind. Es sind nicht nur zahlreiche Gesuche hängig, sondern es werden in der Praxis auch öffentliche Gewässer gefasst, ohne dass eine Konzession beantragt wurde. Zudem müssen möglicherweise viele laufende Konzessionen angepasst werden, beispielsweise wegen geänderter Fassungsbedingungen. Ausserdem wird die tatsächliche Nutzung der erteilten Konzessionen heute nicht kontrolliert, weil das Personal dazu fehlt.

Das Dossier der Trinkwasserkonzessionen sollte aktualisiert und regelmässig nachgeführt werden. Andernfalls besteht nicht nur die Gefahr, dass die rationelle Bewirtschaftung der öffentlichen Gewässer im Kanton ein frommer Wunsch bleibt, sondern es wird auch unmöglich, die freiburgische Trinkwasserversorgung korrekt zu planen.

Die Umsetzung einer echten Wasserwirtschaftspolitik für die zur Trinkwassergewinnung bestimmten öffentlichen Gewässer beginnt also mit einer Aktualisierung der Karte der Wasservorkommen im Kanton und muss durch eine exakte und kontinuierliche Verwaltung der Fassungsbewilligungen und -konzessionen ergänzt werden. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Umsetzung dieses Gesetzesentwurfs und seiner politischen Ziele.

¹ Siehe Botschaft Nr. 145 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gewässergesetzes, zu Art. 67 des Entwurfs.

2.5 Trinkwasser

Damit das aus öffentlichen Gewässern verteilte Wasser für die Ernährung verwendet werden kann, muss es Trinkwasser sein.

2.5.1 Begriff des Trinkwassers

Trinkwasser ist Wasser, das natürlich belassen oder nach Aufbereitung bestimmt ist zum Trinken, zum Kochen, zur Zubereitung von Speisen sowie zur Reinigung von Gegenständen, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen (vgl. Art. 2 der Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 23. November 2005 über Trink-, Quell- und Mineralwasser; SR 817.022.102, im Folgenden: Bundesverordnung über das Trinkwasser).

Wasser gilt als Trinkwasser, wenn es den Kriterien der Hygieneverordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 23. November 2005 (SR 817.024.1; im Folgenden: Hygieneverordnung des Bundes) entspricht, wenn es die Toleranz- und Grenzwerte der Verordnung vom 26. Juni 1995 über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln (SR 817.021.23) respektiert und wenn sein Geschmack, sein Geruch und sein Anblick einwandfrei sind. Es muss also in mikrobiologischer, chemischer und physikalischer Hinsicht genusstauglich sein.

2.5.2 Sicherstellung einer einwandfreien Trinkwasserqualität

Die Wasserversorgungen sind der Lebensmittelgesetzgebung unterstellt, ob es sich dabei um Gemeinwesen oder um privat- oder öffentlich-rechtliche Körperschaften handelt. Sie müssen daher sicherstellen, dass das verteilte Trinkwasser qualitativ einwandfrei ist. Dies hat oberste Priorität.

Trinkwasser muss die oben zusammengefassten Qualitätsanforderungen erfüllen. Deshalb sind die Festlegung der Wasserbezugsorte und der Unterhalt des Netzes und der Anlagen zwei sehr wichtige Faktoren. Die Trinkwasserversorgung muss dem Stand der Technik entsprechen und von Personen mit den entsprechenden Qualifikationen betrieben werden.

Die Wasserversorgungen sind ausserdem gesetzlich verpflichtet, ihre Selbstkontrolle zu gewährleisten. Das heisst, dass die Produktion und die Verteilung des Trinkwassers jederzeit gesetzeskonform sein müssen, und nicht nur im Falle einer amtlichen Kontrolle. Die Überprüfbarkeit der Selbstkontrolle setzt die Schaffung eines geeigneten Qualitätssicherungssystems voraus.¹

3. DIE TRINKWASSERVERSORGUNG

3.1 Begriff der Verteilung

Mit diesem Gesetzesentwurf soll einerseits die Trinkwasserversorgung «materiell» sichergestellt und andererseits gewährleistet werden, dass das verteilte Wasser den Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung entspricht. Der häufig verwendete Begriff «Verteilung» («Verteilung», «verteilen», «Verteiler» usw.) soll im Folgenden näher umschrieben werden.

- Da es sich beim *Trinkwasser* um ein Lebensmittel handelt, ist der Entwurf entsprechend dem Begriff «*distribution*» konzipiert, wie er in der eidgenössischen Lebensmittelgesetzgebung verwendet wird (LMG). Im Deutschen wird jedoch anstelle der im LMG verwendeten «Abgabe» von «Verteilung» gemäss dem gegenwärtigen Trinkwassergesetz gesprochen.
- Wer im Sinne des LMG (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a LMG) *Lebensmittel abgibt*, «verteilt» sie. Es handelt sich hier um ein einfaches Sachkriterium (Transport, Beförderung usw.). Das LMG gilt jedoch nicht für *Lebensmittel [...], die für den Eigengebrauch bestimmt sind* (Art. 2 Abs. 4 LMG). Es liegt somit keine Abgabe im Sinne des LMG vor, wenn ein Lebensmittel für den Eigengebrauch «verteilt» wird.

Aus diesem Grund wird wie bereits im alten Gesetz präzisiert, dass der Entwurf für Trinkwasser gilt, das an «Dritte verteilt wird». Dieser Begriff war umstritten, doch sind die Meinungsunterschiede inzwischen beigelegt. Nachstehend eine kurze Zusammenfassung:

- a) Die Rechtsgrundlage, die die verschiedenen Beteiligten verbindet, oder eine bestehende Lieferpflicht ist unerheblich; was entscheidend ist und die Anwendung des LMG und des TWG rechtfertigt, ist die Tatsache, dass das Trinkwasser aus der Fassung der Wasserversorgung stammt, im Netz transportiert wird und von Dritten konsumiert wird.²
Daraus folgt insbesondere, dass der Begriff des Konsumenten, das Bestehen von Dienstbarkeiten oder Grundlasten und die Beziehungen zwischen Wasserversorger und Berechtigten nicht erheblich sind für die Definition des Ausdrucks «an Dritte verteilt».
- b) Bei der Bestimmung dieser Dritten ist ausschliesslich auf die Frage abzustellen, wer Eigentümer der Infrastrukturen ist.
- c) Die Frage, ob das Trinkwasser entgeltlich oder unentgeltlich verteilt wird, hat keinerlei Bedeutung. Es genügt festzustellen, dass das Trinkwasser an jemand anders als den Eigentümer zu Konsumzwecken abgegeben wird.

Deshalb sieht der vorliegende Entwurf anders als das geltende Trinkwassergesetz lediglich vor, dass das Gesetz für Trinkwasser gilt, das «an Dritte verteilt wird». Die Frage, ob diese Verteilung entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt, ist überflüssig.

3.2 Die Trinkwasserversorgung in der Schweiz

Artikel 76 Abs. 4 der Bundesverfassung bestimmt: «Über die Wasservorkommen verfügen die Kantone. [...]» Dies bedeutet mit anderen Worten, dass die Wasserversorgung in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Artikel 77 der Verfassung des Kantons Freiburg sieht vor, dass «Staat und Gemeinden die Wasser- und Energieversorgung» sicherstellen. Wie in den meisten anderen Kantonen wird diese Verantwortung auch im Kanton Freiburg an die Gemeinden delegiert (Art. 8 TWG³), die diese Aufgabe Wasserversorgungsunternehmen übertragen können.

² vgl. Entscheidung des Kantonsgerichts vom 25. September 2008 (KGE 603 2008-1), publiziert auf der Website der freiburgischen Gerichtsbehörden.

³ «Die Gemeinden sind verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Wohn- und öffentliche Räume über genügend Trinkwasser verfügen.»

¹ Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches, Information vom Mai 2009 «Die Trinkwasserversorgung in Ihrer Gemeinde», S. 7, Ziff. 2.1.

Dieses dreistufige System gewährleistet eine harmonische Organisation. Der Bund legt die Anforderungen fest, die Trinkwasser erfüllen muss, damit es verteilt werden kann (Lebensmittelgesetzgebung) und garantiert damit die Rechtseinheit auf Bundesebene (erste Stufe). Die Kantone überwachen den Bau der Netze und die Qualität des Trinkwassers (zweite Stufe) und haben damit die Funktion einer Kontrollinstanz. Schliesslich erlässt jede Wasserversorgung (dritte Stufe) ihr Wasserversorgungsreglement, das vom Kanton genehmigt wird. Die Wasserversorgungen, die für die Verteilung des Trinkwassers auf dem Kantonsgebiet verantwortlich sind, sind daher verpflichtet, allen Bezügerinnen und Bezüger jederzeit einwandfreies Wasser zu liefern.

In der Schweiz gibt es rund 3000 autonome Wasserversorgungen. Der Grund für diese grosse Anzahl ist die Aufteilung der Befugnisse. Die dezentralisierte Versorgung wird zumeist von einem Gemeindebetrieb oder einer öffentlich-rechtlichen Gesellschaft gewährleistet, die die lokalen Wasserreserven bewirtschaftet. Es gibt auch Ausnahmen, gewisse Versorgungen sind seit jeher in privater Hand.

Aus wirtschaftlichen Gründen begünstigten einige Kantone die Regionalisierung der Trinkwasserverteilung auf interkommunaler oder kantonaler Ebene. Um ihre Interessen zu vertreten, haben sich die Schweizer Wasserversorgungen in einer nationalen Fachorganisation zusammengeschlossen: dem Schweizerischen Verein des Gas- und Wasserfaches (SVGW). Auch regionale Verbände sind ihm angeschlossen, z. B. die Associazione Acquedotti Ticinesi (AAT), die Société des distributeurs d'eau de Suisse Romande oder die Ostschweizer Wasserversorgungen.

Die Wasserversorgung ist natürlich betroffen von der Debatte über die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Einige Versorgungen führen ihren Betrieb bereits als Aktiengesellschaft, an der sowohl die öffentliche Hand als auch Private als Aktionäre teilhaben. Für diese neue Rechtsform entscheiden sich meist Unternehmen, die gleichzeitig die Versorgung mit Elektrizität, Erdgas, Trinkwasser und sogar Fernwärme gewährleisten. In den meisten Fällen ist die öffentliche Hand zurzeit noch Hauptaktionärin (Website: www.trinkwasser.ch).

Durch die verstärkte Liberalisierung und die Strategien des New Public Management beschränkt sich der Einfluss der Öffentlichkeit auf strategische Entscheide betreffend die Wassernutzungsrechte, während die Versorgungen beim Führen ihrer Betriebe und der Erfüllung der Leistungsverträge über grössere Autonomie verfügen.

3.3 Zwei besondere Versorgungszwecke

3.3.1 Die Trinkwasserversorgung in Notlagen

Das lebenswichtige Gut Trinkwasser ist Gegenstand einer Verordnung (Verordnung über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen; SR 531.32, VTN), die zur Gewährleistung der Trinkwasserversorgung in Notlagen dient. Ziel ist es, je nach Situation die normale Versorgung mit Trinkwasser so lange wie möglich aufrecht zu erhalten, Störungen rasch zu beheben und das zum Überleben notwendige Trinkwasser jederzeit bereitzustellen. Die Verordnung legt auch die Mindestmengen an Trinkwasser fest, die im Haushalt und am Arbeitsplatz, in Krankenhäusern und Pflegeheimen, für Nutztie-

re und in Betrieben, die lebenswichtige Güter herstellen, verfügbar sein müssen.

Zurzeit gibt es auf Kantonsebene kein Organ, das die Probleme der Trinkwasserversorgung in Notlagen koordiniert. Der vorliegende Entwurf soll wenn auch keine Struktur, so doch zumindest die Grundlagen für diese Koordination schaffen. Im Rahmen der Ausführung der VTN ist es namentlich erforderlich:

1. zu gewährleisten, dass in Notlagen im gesamten Kantonsgebiet die von der Bundesgesetzgebung vorgeschriebenen Mindestmengen vorhanden sind;
2. gegebenenfalls Gemeinden zu bezeichnen, die die Trinkwasserversorgung in Notlagen sicherstellen müssen;
3. gegebenenfalls regionale Werkhöfe einzurichten;
4. ein Inventar zu erstellen;
5. einen Plan zu erstellen, mit dem in Notlagen die Untersuchungen der Trinkwasserqualität intensiviert werden können;
6. eine kantonale Behörde zu bezeichnen, die für die Planung, die Wahrnehmung und die Koordination der für Notlagen vorgesehenen Aufgaben verantwortlich ist.

3.3.2 Die Brandbekämpfung

Bei der Konzeption eines Trinkwassernetzes muss der Erhaltung der Trinkwasserqualität absolute Priorität eingeräumt werden. Dies bedeutet, dass es so gebaut werden muss, dass keine Verschmutzung eintreten kann.

Wasser ist aber häufig auch das beste Löschmittel bei Bränden. Es ist deshalb sinnvoll, die bestehenden Trinkwasserinfrastrukturen auch zur Brandbekämpfung zu nutzen oder neue Anlagen auch für diesen Zweck zu konzipieren, dies umso mehr, als die Trinkwasser- und die Brandbekämpfungsinfrastrukturen ähnliche Perimeter abdecken. Auf diese Weise können ausserdem die Auswirkungen auf das Gelände beschränkt werden.

Dabei gibt es vier Besonderheiten zu beachten:

1. Die Verwendung der Trinkwasserinfrastrukturen für die Brandbekämpfung bedingt oft überdimensionierte Leitungen, vor allem auf dem Land, wo die Bedürfnisse der Brandbekämpfungsdienste weit über dem normalen Wasserverbrauch liegen.
2. Eine schlecht konzipierte Überdimensionierung kann die Wassererneuerung und damit die Einhaltung der Wasserqualität erschweren. Vermaschte Leitungen können dazu beitragen, allfällige Qualitätsprobleme, z. B. infolge Stagnation des Wassers, zu verhindern. Die Planung kann die Realisierung solcher Netze erleichtern.
3. Eine Überdimensionierung erlaubt zwar beträchtliche Einsparungen, beispielsweise im Vergleich zur Schaffung eines parallelen Löschnetzes, hat aber auch ihren Preis. Dasselbe gilt für die Nutzung des Löschwassers, die die Errichtung von Brandbekämpfungsanlagen im Trinkwassernetz bedingt (z. B. Hydranten).

Diese zusätzlichen Kosten müssen finanziert werden, und zwar nicht über die Trinkwassergebühren, da sie grundsätzlich nicht mit dem Trinkwasser zusammenhängen.

4. Die Feuerwehren des Kantons werden regelmässig sensibilisiert dafür, wie wichtig es ist, Löschwasser möglichst sparsam einzusetzen.

Die Verwendung der Trinkwasserinfrastrukturen zur Brandbekämpfung ist also *in wirtschaftlicher Hinsicht äusserst interessant*, doch sie ist nicht nur mit zusätzlichen Kosten verbunden, sondern bedingt auch spezifisches Know-how und eine besondere Koordination.

4. DIE FINANZIERUNG DER TRINKWASSERVERSORGUNG

Die Frage der Finanzierung der Trinkwasserversorgung ist eine komplizierte Angelegenheit, die oft schlecht verstanden wird. Deshalb werden die einschlägigen verfassungsmässigen Gebührengsätze (vgl. Ziff. 4.4.1) manchmal falsch umgesetzt, oft sogar ohne dass die gegebenenfalls geschädigten Konsumentinnen und Konsumenten oder die Versorger mit Unterdeckung dies merken. Um eine verfassungsmässige Gebührensatzung zu gewährleisten, empfehlen die Fachleute der Branche (insbesondere der SVGW) den Trinkwasserversorgern gestützt auf die ständige Rechtsprechung des Bundesgerichts, ihre Leistungen über einen Zweigliedertarif zu finanzieren: eine verbrauchsunabhängige Grundgebühr und eine Mengengebühr. Diese Tarifstruktur soll im Folgenden erläutert werden.

Die Diskussionen über die Privatisierung des Wassers und der Wasserversorgung sowie über die Finanzierung oder den «Preis» des Wassers erfordern jedoch, dass man zumindest eine schematische Vorstellung vom «Wassermarkt» hat.

4.1 Markttyp

Trotz der Vielzahl der Wasserversorgungen ist das Trinkwasserverteilungsnetz in der Schweiz ein Markt des Typs «natürliches Monopol», da es folgende Merkmale aufweist:

Die Wasserversorgung ist ein Wirtschaftsbereich, der sich durch stetig steigende Erträge auszeichnet, d. h., die Produktionskosten der letzten Einheit sind niedriger als die aller vorherigen Einheiten. Die Durchschnittskosten sinken mit der Produktionsmenge und erlauben den Wasserversorgungen Skalenerträge.¹

Ein solches Monopol lässt sich nur schwer angreifen. Es ist unwahrscheinlich, dass neue Konkurrenzunternehmen auftreten, da eine geringe Produktionsmenge unweigerlich geringe Erträge bedeutet. Ausserdem ist auch nicht zu befürchten, dass dieses natürliche Monopol verschwindet, z. B. wegen der technologischen Entwicklung, da Trinkwasser wahrscheinlich immer über ein Versorgungsnetz zu den Konsumentinnen und Konsumenten geleitet werden muss.

Natürliche Monopole sind volkswirtschaftlich aber nicht unbedingt schädlich. Stellt ein einziges Netz die Versorgung zu geringeren Durchschnittskosten sicher als mehrere parallele Netze, so ist das Monopol theoretisch die effizienteste Marktform. Voraussetzung ist allerdings, dass der *Betreiber keine Monopolrenten abschöpft*, d. h.

seine Position nicht missbraucht, um unverhältnismässig hohe Preise zu verlangen, und dass er weiterhin genügend investiert, um die Qualität zu gewährleisten, die Kundschaft zufrieden zu stellen und Innovationen zu tätigen.

Die Erfahrung zeigt jedoch auch, dass bei einem natürlichen Monopol, das sich in privaten Händen befindet, eine Tendenz zur Gewinnmaximierung besteht. Diese Tendenz ist grundsätzlich nicht die gleiche, wenn sich das Monopol in öffentlicher Hand befindet.

Es ist deshalb logisch, dass der Staat bei einem «natürlichen Monopol» tätig wird.

4.2 Gebühren- und Beitragssystem²

Das Gebühren- und Tarifsysteem, das vorgeschlagen wird, um den verfassungsmässigen Anforderungen gerecht zu werden, entspricht im Wesentlichen den Empfehlungen der Fachleute des SVGW.

4.2.1 Gebühr oder Preis?

Mit der Wasserrechnung bezahlt der Konsument nicht nur das Wasser, sondern auch alle Leistungen und Anlagen, die die Qualität und die Verteilung des Wassers gewährleisten. Man spricht manchmal vom Wasserpreis oder -tarif bzw. von der Wassergebühr.

Der SVGW ruft in Erinnerung, dass eine **Gebühr** per Definition ein Entgelt für die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung darstellt, sofern das Benutzungsverhältnis dem öffentlichen Recht untersteht. Die Mehrheit der Wasserversorgungen erhebt heute Gebühren. Daneben verwenden vor allem formell privatisierte Wasserversorgungen den Begriff «**Preis**» (oder «**Tarif**»).

Aber auch private Wasserversorgungen nehmen eine öffentliche Aufgabe wahr. Mit anderen Worten: Auch ein sogenannter Wasserpreis hat de facto den Charakter einer Gebühr.

4.2.2 Begriffe

Die Empfehlungen des SVGW zur Finanzierung der Wasserversorgung beruhen auf folgenden Begriffen:

- **Anschlussgebühr:** einmalige Gebühr an die zum Zeitpunkt des Wasseranschlusses bereitgestellte Infrastruktur der Wasserversorgung (Gewinnung, Förderung, Speicherung, Hausverteilung).
- **Benutzungsgebühr:** wiederkehrende Gebühr, die sich aus der Grundgebühr und der Mengengebühr zusammensetzt.
- **Erschliessungsbeitrag:** Beitrag zur Erschliessung von Gebieten und Grundstücken. Dieser Beitrag wird im vorliegenden Gesetzesentwurf «**Vorzugslast**» genannt, um der geltenden Praxis Rechnung zu tragen und die Koordination mit dem GewG sicherzustellen.
- **Grundgebühr:** wiederkehrende Gebühr für die Bereitstellung des Trinkwassernetzes. Sie muss grundsätzlich kostendeckend sein. Die Grundgebühr ist Teil der Benutzungsgebühr.

¹ Nach Julie Bergamin, «La tarification de l'eau en Suisse romande – étude dans 26 communes», Dezember 2006, erstellt mit der Unterstützung von «*auservice Lausanne*» und ACME-Suisse (Association suisse pour le contrat mondial de l'eau).

² Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches (SVGW), «Empfehlung für die Finanzierung der Wasserversorgung» (Regelwerk W1006 d vom Januar 2009), S. 8. Siehe auch SVGW, «Empfehlung für die strategische Planung der Wasserversorgung» (Regelwerk W1005 d vom Januar 2009), S. 55 f.

- **Mengengebühr:** Gebührenkomponente, die pro gelieferten m³ Trinkwasser erhoben wird. Sie muss grundsätzlich die mengenabhängigen Kosten decken. Die Mengengebühr ist Teil der Benutzungsgebühr. Sie entspricht der im GewG vorgesehenen Betriebsgebühr.
- **Löschschutzgebühr:** einmalige und/oder wiederkehrende Gebühr, die für die Bereitstellung des Hydrantenlöschschutzes erhoben wird. Sie muss grundsätzlich die durch die Brandbekämpfung verursachten Zusatzkosten abdecken. Wie einleitend festgehalten, sieht der Gesetzesentwurf eine wiederkehrende Gebühr vor, die «**jährliche Löschwassergebühr**» genannt wird.

4.2.3 Vom SVGW empfohlenes Gebühren- und Beitragssystem

Die Gebühren und Beiträge werden wie folgt aufgeteilt (bzw. sollten wie folgt aufgeteilt werden):

Einmalige Erlöse	Wiederkehrende Erlöse	
Erschliessungsbeiträge	Benutzungsgebühren, d. h.:	
Anschlussgebühren	Mengengebühren	Grundgebühren
Löschschutzgebühren		Löschschutzgebühren

4.2.4 Gebührensystem des Gesetzesentwurfs

Der Gesetzesentwurf richtet sich unter Vorbehalt einiger *terminologischer* Anpassungen aufgrund der Praxis und der Abstimmung mit dem GewG nach der Empfehlung des SVGW zur Finanzierung der Wasserversorgung (Regelwerk W1006 vom Januar 2009).

Der Entwurf schlägt folgendes Gebührensystem vor:

Einmalige Erlöse	Wiederkehrende Erlöse	
Vorzugslast (=Erschliessungsbeitrag gemäss SVGW)	Betriebsgebühr, d. h.:	
Anschlussgebühr	Mengengebühr	Jährliche Grundgebühr
Löschschutzgebühr		Jährliche Löschwassergebühr (=Löschschutzgebühr gemäss SVGW)

4.3 Finanzielles Führungssystem¹

Das private oder öffentliche Wasserversorgungsunternehmen verpflichtet sich per Definition, seine öffentliche Aufgabe effizient und effektiv zu erfüllen und dabei aus ökonomischer Sicht folgende Ziele anzustreben:

- Erbringen einer definierten, nachhaltig sichergestellten Leistung mit einem angemessenen finanziellen Aufwand;
- Gewährleistung der Werterhaltung;
- Verstetigung der Gebühren bzw. rechtzeitiges Erkennen von Gebührensprüngen;
- angemessene Höhe der Eigenmittel;

¹ Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches (SVGW) «Empfehlung zur Finanzierung der Wasserversorgung» (Regelwerk W1006 vom Januar 2009), S. 9 und 10. Der SVGW empfiehlt übrigens, das in seiner Empfehlung W1006 d (Ausgabe Januar 2009) beschriebene finanzielle Führungssystem bis spätestens 2020 einzuführen, damit künftig Vergleiche zwischen den Wasserversorgungen möglich sind.

- Transparenz für Gebührenzahler und Öffentlichkeit. Zur aktiven Steuerung und Kontrolle muss das **Wasserversorgungsunternehmen** ein einfaches und transparentes finanzielles Führungssystem einführen.² Die **Konsumentinnen und Konsumenten** sollen nicht mehr als die effektiven Kosten tragen müssen.³

4.4 Festsetzung der Gebühren und Beiträge⁴

4.4.1 Grundsätze

Bei der Festlegung der Gebühren müssen die folgenden verfassungsmässigen Grundsätze berücksichtigt werden:

- Die Kosten müssen vollumfänglich gedeckt sein, der Gesamtertrag der Gebühren darf die Gesamtkosten nicht überschreiten (*Kostendeckungsprinzip*).
- Die Gebühr muss in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen, den die Leistung für die gebührenpflichtige Person hat (*Äquivalenzprinzip*).
- Das *Gleichbehandlungsgebot* und die Grundrechte müssen berücksichtigt werden; insbesondere sind willkürliche Unterschiede zwischen Bezüglern unzulässig.
- Sachfremde⁵ Leistungen sind voll zu verrechnen.
- Eine angemessene Verzinsung des investierten Kapitals muss gewährleistet sein.
- Quersubventionierungen zwischen Verbrauchergruppen oder anderen Betriebszweigen sind zu vermeiden.
- Die Kostentransparenz für die Kundinnen und Kunden muss gewährleistet sein.

4.4.2 Berechnungsmodell

Der SVGW *empfiehlt* folgende Kostendeckungssätze:

Gebührenkomponente	Kostendeckung
Mengengebühr (oder Betriebsgebühr)	Mindestens 20%, höchstens 50% der Kosten
Spitzenverbrauchszuschlag	Zusätzliche Kosten für Spitzendeckung
Grundgebühr mit Hausanschluss	Mindestens 50%, höchstens 80% der Kosten
Grundgebühr ohne Hausanschluss (nur Löschschutz)	Zusätzliche Kosten für Löschschutz
Einmalige Abgaben, d. h. Anschlussgebühr, Erschliessungsbeitrag (NB: Vorzugslast), Löschgebühr	Zusätzliche Kosten für die bereitgestellte Leistungsreserve bzw. bei der Erschliessung
Dritteinnahmen	Brunnen, betriebsfremde Dienstleistungen

² Zwecks Transparenz bezüglich der Wasserkosten wird beispielsweise eine Kostenrechnung gemäss den neuesten Standards (HRM 2) empfohlen.

³ Gemäss Julie Bergamin (op. cit. S. 5) ist zwischen den Kosten und dem Preis des Wassers zu unterscheiden. Der Preis ist der Betrag, den jeder Konsument für seinen Trinkwasserverbrauch bezahlt. Die Kosten umfassen die fixen und variablen Kosten eines Versorgers zur Sicherstellung der Wasserversorgung. Diese Unterscheidung geht oft vergessen: Idealerweise müsste der tatsächliche Preis des Wassers dessen Kosten entsprechen.

⁴ Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches (SVGW). «Empfehlung zur Finanzierung der Wasserversorgung» (Regelwerk W1006 vom Januar 2009), S. 9 und 10.

⁵ Zu den sachfremden Kostenfaktoren gehören beispielsweise Topografie, Meteorologie, Produktionsfaktor «Arbeit», Produktionsfaktor «Kapital», andere Einrichtungen (Strassennetz, Energieversorgung), Grösse des Versorgungsnetzes, Siedlungsstruktur (städtisch, ländlich), Hydrologie, Kosten für Aus- und Weiterbildung des Personals, Verwaltung usw.

4.5 Kompetenz zur Gebührenfestsetzung¹

Die Kompetenz zur Gebührenfestsetzung wird in den kantonalen Wasserversorgungsgesetzen geregelt und liegt in der Regel bei den Gemeinden.

Die Grundsätze der Gebührenfestlegung (Kreis der Abgabepflichtigen, Arten von Gebühren, Bemessungskriterien für Anschluss- und Grundgebühr) sind in einem von der Gemeindelegislative verabschiedeten Erlass zu verankern. Typischerweise wird dies im Wasserversorgungsreglement geregelt. Der kantonale Gesetzgeber kann aber trotzdem die grundlegenden Bestimmungen, die diese Gemeindereglemente enthalten müssen, in einem kantonalen Gesetz festlegen.

Bei der Bemessung der Gebühren müssen wie bereits erwähnt das Kostendeckungsprinzip, das Äquivalenzprinzip und das Gleichbehandlungsgebot berücksichtigt werden. *Diese Grundsätze gelten sowohl für öffentliche Körperschaften wie für private Unternehmen, ob diese nun formell oder sogar materiell privatisiert sind. Dies bedeutet, dass das Tarifmodell der privaten Wasserversorgungsunternehmen diese Rechtsgrundsätze ebenfalls beachten muss.*

5. ERGEBNISSE DER VERNEHMLASSUNG ZUM VORENTWURF DES GESETZES ÜBER DAS TRINKWASSER

5.1 Allgemeines

Der Gesetzesvorentwurf mit dem erläuternden Bericht wurde von Juni bis September 2010 in die Vernehmlassung gegeben, die später bis Mitte Oktober 2010 verlängert wurde.

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen 123 Stellungnahmen von kantonalen Behörden, Gemeinden, Vereinigungen und Wasserversorgern (Vernehmlassungsteilnehmer) ein.

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer zeigte sich einverstanden mit den wichtigsten Punkten und Zielen der Revision. Positiv beurteilt wurden insbesondere die Kohärenz und die Lesbarkeit des Vorentwurfs.

Einige Vernehmlassungsteilnehmer äusserten die Befürchtung, der Vorentwurf werde seinen Zielen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung nicht gerecht, vor allem weil er keine wirklichen Anreize zum Wassersparen enthalte, was insbesondere auf das vorgeschlagene Finanzierungssystem zurückzuführen sei (zu niedriger Verbrauchspreis). Andere riefen den Staat hingegen auf, der Bevölkerung des Kantons Freiburg eine bestimmte Mindestmenge Trinkwasser *gratis* abzugeben, da es sich um ein lebenswichtiges Gut handle.

In einigen Stellungnahmen wurde moniert, das Gesetz regle gewisse Punkte sehr detailliert. Dies gebe Anlass zur Befürchtung, dass damit einige Ausnahmefälle der Vergangenheit allgemein gelöst werden sollten.

Schliesslich wiesen verschiedene Gemeinden, im Allgemeinen durch die Stellungnahme des Freiburger Ge-

meindeverbandes (FGV), darauf hin, dass das Gesetz die Gemeindeautonomie beeinträchtigen könnte.

5.2 Die wichtigsten Ziele und ihre Beurteilung

Zu den wichtigsten Zielen des Gesetzesentwurfs wurden den Vernehmlassungsteilnehmern Fragen unterbreitet.

Im Folgenden werden die am häufigsten geäusserten Ansichten in der Reihenfolge der Fragen zusammengefasst. Anschliessend wird dazu Stellung genommen.

5.2.1 1. Frage: Können Sie sich dem Vorschlag, dass Konzessionen für die Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung in Zukunft nur noch an Gemeinwesen erteilt werden sollen, anschliessen?

A) Eingegangene Bemerkungen

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützt den Vorschlag, wonach der Staat die Konzessionen zur Nutzung öffentlicher Gewässer den Gemeinwesen vorbehalten soll, hält die Regelung des Vorentwurfs aber für zu restriktiv.

Viele sind der Meinung, der Begriff «Gemeinwesen» sollte weiter gefasst werden, so dass diese die Möglichkeit haben, privatrechtliche Strukturen, bei denen sie Allein- oder Hauptanteilsgeber sind, oder öffentlich-rechtliche Strukturen zu bilden.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer sind der Ansicht, der erläuternde Bericht erachte es für gegeben, dass eine Privatisierung des Trinkwassers zu einer allgemeinen Preiserhöhung führt und dass dieses lebenswichtige Gut, das uns allen gehört, zum Objekt der Begierde und zum Gegenstand von Spekulationen wird. Sie bedauern dies. Ihrer Meinung nach hat die Erteilung von Konzessionen für öffentliche Gewässer an private Unternehmen im Kanton keineswegs zu einer solchen Situation geführt, im Gegenteil. Dass viele Gemeinden im Kanton über transparente und sichere Trinkwasseranlagen mit preiswertem Wasser verfügen, ist ihnen zufolge gerade dem Pioniergeist gewisser privater Unternehmen zu verdanken. Sie weisen auch darauf hin, dass die Behörden eine Konzession entziehen können, wenn das private Unternehmen die mit ihrer Erteilung verbundenen Bedingungen und Pflichten missachtet.

Nach Ansicht dieser Vernehmlassungsteilnehmer ist die vorgeschlagene Massnahme nicht verhältnismässig. Sie machen im Wesentlichen geltend, dass es unverhältnismässig wäre, Privaten den Zugang zu einer Trinkwasserkonzession zu verbieten, da ihre Tätigkeit im öffentlichen Interesse kontrolliert werden könne, indem die Einhaltung der mit der Erteilung der Konzession aufgestellten Bedingungen überwacht wird. Die angestrebten öffentlichen Ziele könnten auch mit dem geltenden System verwirklicht werden.

Im Zusammenhang mit den Übergangsbestimmungen weisen diese Vernehmlassungsteilnehmer darauf hin, dass die Aufhebung der erteilten Konzessionen ihre wohlverworbenen Rechte verletzen und der Enteignung Tür und Tor öffnen würde.

B) Stellungnahme des Staatsrats

Mit der Erteilung von Konzessionen kann ein Gemeinwesen eine Aufblähung seines Verwaltungsapparats vermeiden. Es profitiert von der Initiative und der

¹ Siehe Urs Manser, «Kalkulation der Gebühren – Rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen», in GWA, Organ des SVGW und des VSA, Nr. 1/2011, S. 14 und 15.

Erfahrung von Privatpersonen und privaten Unternehmen.

Es ist jedoch nicht zu leugnen, dass das System auch Nachteile haben kann. Der Konzessionär, vor allem wenn es sich um eine Aktiengesellschaft¹ handelt, könnte in Versuchung geraten, das allgemeine Interesse nicht unter allen Umständen zu berücksichtigen oder seine Einnahmen auf Kosten der Konsumentinnen und Konsumenten zu erhöhen bzw. seine Leistungen zu reduzieren, wenn dies nicht möglich ist. Um solche Risiken zu verringern, wenn sie schon nicht ausgeschlossen werden können, müsste der Konzessionsakt den Konzessionär insbesondere verpflichten, sich einer sehr wirksamen Aufsicht des delegierenden bzw. konzederenden Gemeinwesens zu unterwerfen. Dies würde jedoch erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen bedingen – auf jeden Fall mehr, als heute zur Verfügung stehen.²

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer vertritt im Wesentlichen die Ansicht, dass in Zukunft nur noch privat- oder öffentlich-rechtliche Gesellschaften eine Konzession zur Nutzung öffentlicher Gewässer erhalten sollten, sofern die Gemeinwesen *mindestens* die Mehrheit innehaben. Dies würde bedeuten, dass der Konzessionär von Gesetzes wegen weiterhin eine privatrechtliche Gesellschaft, beispielsweise eine Aktiengesellschaft, sein könnte, wenn *alle*³ oder die *Mehrheit*⁴ der Aktien im Besitz eines Gemeinwesens sind. Falls diese Bedingung nach der Erteilung der Konzession nicht mehr erfüllt sein sollte, wäre dies ein Grund für den Entzug der Konzession. Nach Ansicht dieser Vernehmlassungsteilnehmer würde eine solche Regelung genügen um sicherzustellen, dass es in diesem Bereich nicht zu einer materiellen Privatisierung kommt. Dies zeigt jedoch auch, dass sie sich bewusst sind, wie wichtig es ist, dass die öffentliche Hand die Kontrolle über die Konzessionen behält, denn ein privates Unternehmen hat naturgemäss andere Ziele als ein Gemeinwesen.

Ein Gemeinwesen, das ein privates Unternehmen beziehen will, muss allgemein drei Fragen beantworten:

¹ Die Aktiengesellschaft wird allgemein als diejenige Organisationsform angesehen, mit der die Anforderungen der Gemeinwesen, die ihre Aufgaben auslagern, am besten erfüllt werden können, dies vor allem weil sich die Möglichkeit bietet, sowohl öffentliche als auch private Akteure (Aktionäre) zu beteiligen, sowie wegen der Organisationsfreiheit, durch die sie sich auszeichnet.

² Siehe dazu auch die Kapitel «Derzeitige Verwaltung der Trinkwasserkonzessionen im Kanton Freiburg».

³ Es handelt sich hierbei um eine *formelle Privatisierung*, d. h., es besteht ein privatrechtliches Unternehmen, in den meisten Fällen eine Aktiengesellschaft. Das Aktienkapital verbleibt jedoch vollumfänglich in der öffentlichen Hand (Gemeinde). Diese übt im Wesentlichen im Rahmen des Konzessionsvertrags, im Verwaltungsrat und an der Gemeindeversammlung (bzw. im Generalrat) ihren regulatorischen Einfluss auf strategische Entscheidungen aus.

Von der formellen Privatisierung zu unterscheiden ist die *materielle Privatisierung*. Dabei wird das Unternehmen nicht nur in eine privatrechtliche Körperschaft umgewandelt, sondern auch das Aktienkapital wird an private Investoren verkauft. Es besteht also eine «normale» Aktiengesellschaft mit frei handelbaren Anteilen. In diesem Fall erfüllt das Gemeinwesen die Aufgabe nicht mehr, sondern verzichtet auf die Regelung dieses Bereichs. Ob das Produkt weiterhin angeboten wird, entscheidet nun der Markt. Der Aufgabenverzicht kann mit einer Veräusserung von Vermögenswerten einhergehen.

Begriffe aus «Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches», Regelwerk W1005 d vom Januar 2009, «Empfehlung zur strategischen Planung der Wasserversorgung», Ziff. 4.3.2, S. 22.

⁴ In diesem Fall würde es sich um eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft handeln.

1. Sind die angestrebten Ziele (insbesondere aus wirtschaftlicher Sicht) mit den Merkmalen einer Handelsgesellschaft vereinbar?

- i. Eine Handelsgesellschaft ist wie oben erwähnt naturgemäss gewinnorientiert; sie hat daher a priori keinen moralischen Anforderungen zu genügen und ist nicht darauf ausgerichtet, Bedürfnisse zu befriedigen, die nicht die ihren sind.
- ii. Der Gewinn, den die Gesellschaft erzielt, ist grundsätzlich für die Aktionäre bestimmt, als Ertrag für deren Investitionen und als Entschädigung für die von ihnen eingegangenen Risiken.
- iii. Die Gesellschaft ist auf der grundsätzlichen Trennung von Eigentum und Kontrolle aufgebaut: Die Aktionäre delegieren die Verwaltung ihrer Investition an die Organe der Gesellschaft.

2. Wie sollen die Vertreterinnen und Vertreter des Gemeinwesens in den Gesellschaftsorganen mit dem Risiko eines Interessenkonflikts umgehen? Dieses Risiko besteht, auch wenn es dadurch begrenzt wird, dass die Gesellschaft indirekt ein öffentliches Interesse verfolgen sollte und sich Gesellschaftsinteresse und öffentliches Interesse daher decken sollten.

3. Welche Informationen kann/muss das Gemeinwesen von seinen Vertreterinnen und Vertretern in der Gesellschaft erhalten? Das Gemeinwesen muss zwingend informiert sein, zumindest bis zu einem gewissen Grad, damit es Weisungen erteilen kann. Die Informationspflicht darf jedoch den Rahmen des von der Gesellschaft zu verfolgenden öffentlichen Interesses nicht übersteigen.

Im Gegensatz zur heutigen Regelung würde es die von den Vernehmlassungsteilnehmern vorgeschlagene Lösung tatsächlich ermöglichen, eine *materielle* Privatisierung des Sektors zu verhindern. Aufgrund der oben aufgeführten Fragen ist der Staatsrat jedoch der Ansicht, dass diese Hürde allein es doch nicht erlauben würde, die mit dem Entwurf angestrebten öffentlichen Ziele langfristig zu gewährleisten. Er hält deshalb an seinem Vorschlag fest, dass in Zukunft lediglich Gemeinwesen (z. B. Gemeinden oder Gemeindeverbände) eine (kantonale) Trinkwasserkonzession erhalten sollen, und zwar hauptsächlich aus folgenden Gründen:

1. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass nur diese Lösung den Bürgerinnen und Bürgern Transparenz hinsichtlich der Aktivitäten im Zusammenhang mit der Nutzung der Konzession garantiert. Diese Transparenz existiert im Prinzip nicht, wenn der Konzessionär eine private Gesellschaft ist, vor allem mangels spezifischer Bestimmungen in den Statuten; dies gilt auch dann, wenn die Gesellschaft vollständig im Besitz eines Gemeinwesens ist. Wenn der Konzessionär eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband ist, besteht jedoch Transparenz. Diese Frage ist seit dem Inkrafttreten des kantonalen Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Januar 2011 besonders aktuell.
2. Die vorgeschlagene Lösung gewährt den Bürgerinnen und Bürgern demokratische Befugnisse *im Zusammenhang* mit der Nutzung der Trinkwasser-

konzession. Wenn die Konzession einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband erteilt wird, wird die Einhaltung der demokratischen Rechte nämlich über das in der Kantonsverfassung und im Gesetz über die Gemeinden vorgesehene Initiativ- und Referendumsrecht gewährleistet (z.B. für Gemeindeverbände: Art. 123a ff. GG und 123d ff. GG).

Würde die Trinkwasserkonzession jedoch einem privaten Unternehmen erteilt, so würden die demokratischen Rechte wegfallen.

3. Falls das in der Vernehmlassung vorgeschlagene Modell übernommen würde, hätten gewisse Gemeinden aufgrund ihrer finanziellen (oder sonstigen) Bedeutung in einer AG beispielsweise häufig viel mehr Aktien als andere beteiligte Gemeinden. Sie hätten daher grossen oder sogar zu grossen Einfluss, um ihre Meinung gegenüber den Minderheitsgemeinden durchzusetzen; dies würde in der Praxis zu einem Demokratiedefizit führen, da eine einzelne Gemeinde in der Lage wäre zu entscheiden.
4. Dagegen könnte man unter anderem einwenden, dass die Kontrolle der öffentlichen Aufgaben aufgrund der Gemeindevertreterinnen und -vertreter im Verwaltungsrat der AG auf jeden Fall gewährleistet wäre. Es ist aber leider nicht sicher, dass dies in der Praxis der Fall wäre. Bei solchen Gesellschaften ist den Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinde natürlich daran gelegen, der Bevölkerung, von der sie gewählt wurden, ein funktionierendes Unternehmen zu präsentieren, d. h. gemeinhin ein Unternehmen, das Gewinn abwirft. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass die AG wie weiter oben erwähnt in Versuchung geraten könnte, das öffentliche Interesse nicht unter allen Umständen zu berücksichtigen oder seine Einnahmen auf Kosten der Konsumentinnen und Konsumenten zu erhöhen bzw. seine Leistungen zu reduzieren, wenn dies nicht möglich ist. Das Rentabilitätsdenken könnte letztendlich schwerer wiegen als die öffentlichen Ziele der Gesellschaft.

Der Staatsrat anerkennt jedoch, dass die von ihm vorgeschlagene Regelung, so wie sie umgesetzt werden sollte, d. h. praktisch unverzüglich, zu Enteignungen führen würde. Er schlägt daher vor, die laufenden Konzessionen unberührt zu lassen, um langwierige Verfahren zu vermeiden. Diese Konzessionen sollen also grundsätzlich bis zu ihrem Ablauf bestehen bleiben, natürlich immer unter der Voraussetzung, dass keine Umstände eintreten, die eine Anpassung der Konzession notwendig machen.

Es gilt jedoch zu beachten, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung in den meisten Fällen klar den Gemeinwesen zugute kommt, da sie ihnen wieder mehr Einfluss über gewisse Wasserversorger verschafft. Der Staatsrat denkt hier namentlich an die wenigen Fälle, in denen einer Aktiengesellschaft, die sich vollständig in öffentlicher Hand befand, eine Konzession erteilt wurde. In solchen Fällen könnte gegebenenfalls eine konzertierte Rückkehr zum Gemeindeverband erfolgen.

5.2.2 2. Frage: Können Sie sich dem Vorschlag anschliessen, von nun an ganz allgemein den Gemeinwesen gegenüber anderen Gesuchstellern prinzipiell

den Vorzug zu geben, was die übrigen Konzessionen für die Benützung der öffentlichen Sachen betrifft?

A) Eingegangene Bemerkungen

Der Vorschlag, die übrigen Konzessionen für die Benützung öffentlicher Sachen primär den Gemeinwesen vorzubehalten, wird von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützt. Allerdings wird die vorgeschlagene Regelung wie schon bei den Trinkwasserkonzessionen als zu restriktiv angesehen. Es wird gewünscht, dass der Begriff «Gemeinwesen» weiter gefasst wird, so dass diese die Möglichkeit haben, privatrechtliche Strukturen, bei denen sie Allein- oder Hauptanteileseigner sind, oder öffentlich-rechtliche Strukturen zu bilden.

Dieser Vorschlag war jedoch umstrittener als der Vorschlag in Bezug auf die Trinkwasserkonzessionen, da die übrigen Konzessionen zur Nutzung der öffentlichen Sachen für das Gemeinwesen meistens nicht so wichtig sind. Es wurde deshalb die Frage gestellt, ob es wirklich sinnvoll sei, eine relativ grosse Änderung der allgemeinen Verwaltung der öffentlichen Sachen im Entwurf für ein Trinkwassergesetz vorzunehmen.

B) Stellungnahme des Staatsrats

Die vorgebrachten Argumente überzeugen den Staatsrat aus den folgenden Gründen nicht.

Erstens geht es hier, wie bereits gesagt, darum, die Erteilung von Konzessionen und nicht von Bewilligungen zur Nutzung öffentlicher Sachen zu regeln. Der Staatsrat will im vorliegenden Entwurf nicht den gesteigerten Gemeingebrauch der öffentlichen Sachen regeln, sondern ihre dauernde Sondernutzung.

Diese Priorität ist gerechtfertigt. Die übrigen Konzessionen für die Nutzung der öffentlichen Sachen betreffen zwar nicht unbedingt immer ein so lebenswichtiges Gut wie das Trinkwasser, aber doch Güter, die grundsätzlich allen zugänglich sind und dies auch langfristig bleiben sollen. Dies bedeutet, dass diese Sachen unbedingt gemäss dem öffentlichen Interesse genutzt werden müssen.

Es ist deshalb nur logisch und demokratisch, wenn eine allfällige Beschränkung des Zugangs zu diesen öffentlichen Sachen in erster Linie zugunsten des Gemeinwesens erfolgt, weil dieses naturgemäss den Auftrag hat, für das Gemeinwohl zu sorgen.

5.2.3 3. Frage: Können Sie sich dem Vorschlag, dass die Trinkwasserinfrastrukturen, die mit öffentlichen Gewässern im Sinne der Gesetzgebung über die öffentlichen Sachen gespeist werden, Eigentum von Gemeinwesen sein müssen, anschliessen?

A) Eingegangene Bemerkungen

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützt das Ziel, wonach die mit öffentlichen Gewässern gespeisten Trinkwasserinfrastrukturen Eigentum eines Gemeinwesens sein sollten. Allerdings wurde wie schon bei der ersten Frage die im Vorentwurf vorgeschlagene Lösung mehrheitlich als zu restriktiv angesehen.

Es wird gewünscht, dass der Begriff «Gemeinwesen» weiter gefasst wird, so dass diese die Möglichkeit haben, privatrechtliche Strukturen, bei denen sie Allein-

oder Hauptanteilseigner sind, oder öffentlich-rechtliche Strukturen zu bilden.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer sind der Ansicht, die vorgeschlagene Lösung sei in dieser Form unverhältnismässig und damit verfassungswidrig und verletze ihre wohlverworbenen Rechte.

B) Stellungnahme des Staatsrats

Der Staatsrat verweist für diesen Punkt auf seine Stellungnahme zur ersten Frage.

Im Übrigen hält er fest, dass sowohl die für die Trinkwasserkonzessionen vorgeschlagene Regelung als auch die Regelung bezüglich des Eigentums an den Trinkwasserinfrastrukturen die *Gemeinwesen, die Konzessionäre bzw. Eigentümer sind, nicht daran hindern, die Verwaltung der Trinkwasserversorgung an privatrechtliche Unternehmen zu delegieren.*

5.2.4 4. Frage: Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Planungssystem einverstanden?

A) Eingegangene Bemerkungen

Die Kantonsbehörden, die politischen Parteien und die Wasserversorgungen sind grundsätzlich einverstanden mit einem Planungssystem. Sie fürchten jedoch die Kosten, vor allem die Personalkosten, die diese Planung nach sich ziehen könnte. Verschiedentlich wird auch bemängelt, dass die vorgeschlagene Lösung ein wenig zu detailliert bzw. zu anspruchsvoll sei.

Die grosse Mehrheit der Gemeinden verweist auf die Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbandes (FGV). Dieser lehnt die vorgeschlagene Lösung ab, weil er sie für zu schwerfällig erachtet und anscheinend auch aus einem gewissen Misstrauen gegenüber der Kantonsverwaltung heraus. Der FGV macht jedoch wie übrigens auch andere Vernehmlassungsteilnehmer einige Vorschläge zu diesem Punkt (z.B. Einführung des Begriffs der supra- oder interkantonalen geografisch-topografischen Realität neben dem Bestreben, die Grundsätze einer nachhaltigen Entwicklung zu respektieren, Vorschläge für Fragen in Bezug auf die Schutzzonen S1, S2 und S3).

B) Stellungnahme des Staatsrats

Nach Ansicht des Staatsrats ist die Einführung eines Planungssystems für die Trinkwasserversorgung aus den folgenden Gründen sinnvoll und notwendig:

1. Der finanzielle und zeitliche Aufwand der Gemeinden für die Konkretisierung der Gemeindeplanung dürfte nicht allzu gross sein, da die wesentlichen Grundlagen dieser Planung grundsätzlich bereits erstellt und bekannt sein sollten:

- Artikel 12 des Trinkwassergesetzes von 1979 sieht bereits die Erstellung einer Trinkwasserkartei vor. In seiner Botschaft Nr. 129 zum geltenden Gesetz schrieb der Staatsrat dazu insbesondere: *«Neu ist indessen die Trinkwasserkartei. Diese muss von den Gemeinden erstellt werden (wo eine solche fehlt) und nachgeführt werden. Das Kantonale Laboratorium führt die Trinkwasserkarteien aller Gemeinden. Dies soll dazu beitragen, der Bevölkerung den Genuss von gesundem Trinkwasser zu garantieren.»*

– Artikel 13 des Ausführungsreglements vom 13. Oktober 1981 zum Gesetz vom 30. November 1979 über das Trinkwasser sieht schon heute vor, dass die Trinkwasserkartei folgende Unterlagen umfassen muss:

- a) einen Grundbuchplan oder einen topographischen Plan im Massstab 1:5000, auf welchem eingezeichnet und numeriert sind: die Fassungen, die Brunnstuben, die Sammel-, Verteiler- und Zwischenschächte, die Pumpstationen, die Reservoirs, das gesamte Leitungsnetz mit Hydranten und Schiebern, andere Anlagen;*
- b) ein Verzeichnis der Anlagen mit ihren Nummern und den entsprechenden Namen sowie den Charakteristiken von Reservoirs und Brunnstuben;*
- c) genaue Daten und Vorschriften für die Behandlungsanlagen;*
- d) Daten für Ergiebigkeiten und Temperaturen von Quellen, über Grundwasserspiegel usw.;*
- e) die Analysenberichte;*
- f) die Protokolle der Aufsichtstätigkeit;*
- g) hydrogeologische und technische Rapporte, soweit solche vom Kantonalen Laboratorium als notwendig erachtet werden oder schon vorliegen.*

Die von den Gemeinden geforderte Planung enthält also nichts, was wirklich neu ist, denn die Gemeinden müssen ja bereits seit dem 1. Januar 1982, als dieses Ausführungsreglement in Kraft trat, eine Trinkwasserkartei mit den typischen Planungsgrundlagen führen. Es gilt auch zu beachten, dass der Brandschutz (Hydranten usw.) 1981 ebenfalls schon berücksichtigt wurde.

2. Unsere Regionen verfügen über genügend Trinkwasserressourcen. Es kann jedoch vorkommen, dass das für den Eigenbedarf notwendige Wasser lokal aus einem weiter entfernten Gebiet zugeleitet werden muss. Dies kann verschiedene Gründe haben: grosse Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte, mangelnde Wasservorkommen in einer bestimmten Region oder schlechte Wasserqualität.

Solche Massnahmen müssen auf lokaler oder sogar regionaler Ebene abgestimmt und koordiniert werden. Deshalb braucht es eine Gemeinde- und eine Kantonsplanung. Der Staatsrat hält diesbezüglich Folgendes fest (vgl. kantonalen Richtplan):

- Das Trinkwasser im Kanton Freiburg stammt zu 30% aus Wasserläufen und Seen und zu 70% aus dem Grundwasser. Wie schon das alte Gesetz beauftragt auch der vorliegende Entwurf die **Gemeinden**, die Bevölkerung mit genügend Trinkwasser von ausreichender Qualität zu versorgen.
- Wenn das verfügbare Trinkwasser nicht ausreicht, um neue Bauzonen zu versorgen, oder wenn sich die Wasserqualität infolge einer Grundwasserverschmutzung verschlechtert hat, werden Ersatzlösungen mit Leitungsanlagen gesucht. Diese Praxis war in den letzten Jahrzehnten sehr verbreitet. Nach dem Vorbild der Abwasserreinigung wurden zahlreiche **Gemeindeverbände zur Trinkwasserversorgung** ge-

gründet, die den Kanton mit Trinkwasserinfrastrukturen versehen.

- **Die Bevölkerung muss für die langfristige Bewirtschaftung der Wasserressourcen sensibilisiert werden.** Im Rahmen einer Informationspolitik laufen bereits mehrere Aktivitäten. Zudem ist die Sanierung verschmutzter Wasserressourcen ein langwieriges und komplexes Unterfangen. Dieser Bereich ist daher ebenfalls im Zusammenhang mit der angestrebten **nachhaltigen Entwicklung** zu sehen.

Die Landwirtschaft ist bereits sensibilisiert für die Thematik und trägt seit vielen Jahren zu einer gesunden Trinkwasserbewirtschaftung bei, insbesondere durch die Nitratprogramme, die Neuausrichtung der Produktion usw.

- Die Trinkwasserversorgung steht ausserdem in einem direkten Zusammenhang mit dem Gewässerschutz. Wie bereits erwähnt, beruhen die beiden Bereiche jedoch auf unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen: dem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände und dem Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer. In der Kantonsverwaltung ist das **Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (durch den Kantonschemiker)** für die Trinkwasserversorgung und das **Amt für Umwelt** für den Gewässerschutz zuständig.
- Wie ebenfalls bereits weiter oben ausgeführt, ist Wasser schliesslich wichtig für die Brandbekämpfung. Für diesen Bereich ist die **Kantonale Gebäudeversicherungsanstalt** zuständig.

Alle diese Akteure – und noch zahlreiche andere dazu – können sich im Einzelfall mit Fragen im Zusammenhang mit der Trinkwasserversorgung befassen. Trotzdem verfügt der Kanton Freiburg bis jetzt über kein zentrales Planungsinstrument für die Trinkwasserversorgung. Verschiedene kantonale Dienststellen erstellen Gutachten, doch es gibt kein Amt, das formell mit der Planung beauftragt ist. Um die Situation zu verbessern, sollte diese Lücke geschlossen werden.

Dies ist umso wichtiger, als die Bundesverordnung über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen Anforderungen an die Kantone und Gemeinden stellt, die heute sowohl auf Kantons- wie auf Gemeindeebene nicht erfüllt sind, was teilweise auf die fehlende Planung zurückzuführen ist. Laut einer vor Kurzem durchgeführten Untersuchung des Bundes kommt der Kanton Freiburg seinen Verpflichtungen in diesem Bereich nicht nach (Kantons- und Gemeindeebene).

Mit dem vorgeschlagenen Planungssystem könnte man dem Beispiel anderer Kantone folgen und alle Massnahmen koordinieren, die einen Einfluss auf die Trinkwasserversorgung haben könnten. Auf diese Weise könnten sämtliche Grundlagen in Bezug auf das Trinkwasser (Ressourcen, Schutzzonen, Anlagen, Werke, Brandschutz) in einer zentralen Datenbank verwaltet werden.

Schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass das vorgeschlagene System mit der Regelung des GewG vereinbar ist und diese ergänzt (Art. 3 und 12 GewG). Ausserdem berücksichtigt es die Leit-

linien der Raumplanungs- und Baugesetzgebung (RPBG), obwohl es so konzipiert ist, dass es möglichst einfach umzusetzen ist.

Angesichts der verschiedenen Bedenken unterstreicht der Staatsrat ausserdem, dass bei der Planung gemäss Entwurf insbesondere die Koordination der Trinkwasserinfrastrukturen auf *lokaler* und *regionaler* Ebene gewährleistet sein muss. Diese Begriffe wurden gewählt, damit nicht der Eindruck entsteht, dass bei der Planung institutionelle (kommunale, kantonale) Hürden errichtet werden sollen. Der Begriff «regional» umfasst natürlich auch die interkantonale Ebene.

Bei den Schutzzonen S1, S2 und S3 handelt es sich um Begriffe aus dem Bereich des Gewässerschutzes (Umweltschutz). Diese Thematik darf daher nicht im vorliegenden Gesetz geregelt werden, sondern gehört in die Gewässergesetzgebung. Auch diesbezüglich ist die vorgeschlagene Planung daher sinnvoll.

5.2.5 5. Frage: Sind Sie der Meinung, dass das vorgeschlagene System zur Finanzierung der Trinkwasserinfrastrukturen genügend detailliert dargelegt ist?

A) Eingegangene Bemerkungen

Die Reaktionen auf das vorgeschlagene Finanzierungssystem fielen durchgezogen aus. Eine leichte Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer hält die Regelung für zu detailliert oder für unvereinbar mit der nachhaltigen Entwicklung, während andere sie sehr einleuchtend finden und klar befürworten.

Die Vernehmlassungsteilnehmer, die sich dagegen ausgesprochen haben, sind allgemein der Ansicht, das vorgeschlagene System sei so detailliert und transparent, dass es gegen die Gemeindeautonomie verstossen würde.

Für verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer stellt die geplante Finanzierung auch einen Verstoß gegen den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung dar, da mit der «drastischen» Erhöhung der Grundgebühr und der Senkung der Mengengebühr keinerlei Anreiz bestehe, Trinkwasser zu sparen.¹ Man befürchtet auch, dass die Bevölkerung die Erhöhung der Grundgebühr nicht verstehen würde.

In Bezug auf die vorgeschlagene Löschwassergebühr wurde in der Vernehmlassung die Meinung geäußert, sie entspreche zwar dem Grundsatz der Transparenz, doch scheitere die Theorie an praktischen Fragen, namentlich an der Schwierigkeit oder der Unmöglichkeit, den Teil der Kosten für die Trinkwasserinfrastrukturen auszuweisen, der aufgrund der Feuerbekämpfung entsteht. Wenn man das private Interesse an einem solchen Detail gegen die dadurch entstehenden administrativen Schwierigkeiten abwägt, muss man laut diesen Vernehmlassungsteilnehmern zum Schluss kommen, dass diese Gebühr gestrichen werden muss.

¹ Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer, insbesondere der Freiburger Gemeindeverband, äussern sich wie folgt: «Das System [...] verleiht der Grundgebühr ein solches Gewicht beim Wasserpreis, dass die Betriebskosten entsprechend geringer ausfallen. Das hat zur Folge, dass der Verbrauchspreis des Trinkwassers so niedrig wird, dass er beim Konsumenten keinen Spareffekt auslöst. Das führt zum widersprüchlichen Grundsatz, dass der Konsument einen umso niedrigeren Durchschnittspreis zahlt, je mehr er verbraucht. [...]»

B) Stellungnahme des Staatsrats

Die vorgeschlagene Regelung sieht tatsächlich eine **hohe Grundgebühr** vor, die jedoch durch eine niedrigere Mengengebühr aufgewogen werden sollte. Wenn die Gebühren heute schon gemäss den oben erwähnten gesetzlichen Grundsätzen erhoben werden, sollte die Trinkwasserrechnung der Konsumentinnen und Konsumenten letztlich nicht gross ändern, d. h. weder **höher noch tiefer** ausfallen.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die Senkung der Mengengebühr und ihre mutmasslichen Spareffekte schon lange diskutiert werden. Sie haben einen SVGW-Experten zu folgendem Kommentar¹ veranlasst, der hier zitiert werden soll, da die Erfahrungen der Fachleute aus der Praxis wichtig sind:

«Wasserversorgungen haben bekanntlich hohe Fixkosten; die Bereitstellung der Infrastruktur ist kosten-treibend, und nicht das Wasser an sich. Das heisst, ein Grossteil der Kosten – bis zu 90% – ist mengenunabhängig und fällt an, ob nun viel oder wenig Wasser verteilt wird. Diese Besonderheit stellt spezielle Anforderungen an die Kalkulation der Gebühren. Es ist darauf zu achten, dass **bei dem heute üblichen Rückgang des Wasserkonsums nicht eine Unterdeckung entsteht** und die Wasserversorgung Gefahr läuft, in eine finanzielle Krise zu geraten (Abb. 1). Um die Fixkostenfalle² zu vermeiden, empfiehlt der SVGW einen Zweigliedertarif mit einer mengenunabhängigen Grundgebühr und einer Mengengebühr. Dabei sollen die Einnahmen aus der Grundgebühr rund 50–80% der Gesamtkosten und die Einnahmen aus der Mengengebühr entsprechend rund 50–20% der Gesamtkosten decken.

Wie beurteilen nun die Judikative und der Preisüberwacher diese SVGW-Empfehlung? Das Bundesgericht musste sich – soweit bekannt – hinsichtlich der Wasserversorgung noch nicht abschliessend zu dieser Frage äussern, war aber in einem Entscheid aus dem Jahre 2004 der Meinung, dass Grundgebühren, die in der gleichen Grössenordnung anfallen wie mengenabhängige Gebühren, ohne Weiteres dem Äquivalenzprinzip zu genügen vermögen. Weiter äusserte sich das Bundesgericht dahingehend, dass das Verhältnis der Grundgebühren und der variablen Benutzungsgebühren ungefähr dem Verhältnis zwischen fixen und mengenabhängigen Kosten entsprechen sollte. Eindeutig ist die Stellungnahme des Preisüberwachers: Er hält in seinem Papier zur Gebührenbeurteilung im Bereich Wasser die vom SVGW empfohlenen Werte, 50–80% der Gesamtkosten über die Grundgebühren zu decken, ausdrücklich für angemessen.»

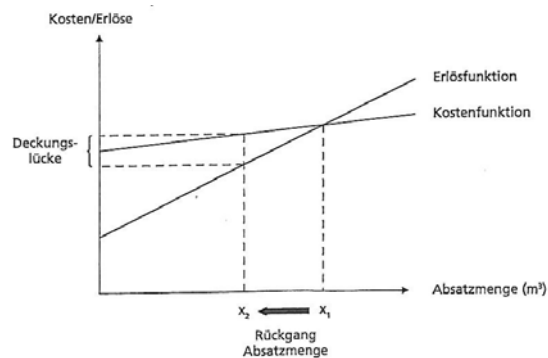


Abb. 1 Die Fixkostenfalle.

Wird mit dieser Empfehlung unökologisches Verhalten, d. h. Wasserverschwendung, gefördert? Der Staatsrat bestreitet in keiner Weise, dass Wassersparen sinnvoll ist, doch muss man diese Problematik auch im Zusammenhang mit dem Betrieb der Versorgungsnetze und den tatsächlichen Auswirkungen einer Erhöhung oder Senkung des Kubikmeterpreises für Trinkwasser sehen.

a) Was den **Betrieb der Versorgungsanlagen** anbelangt, arbeiten die Wasserversorgungen bei der Wahl von Material und Ausrüstung bereits heute nach den Grundsätzen der Nachhaltigkeit (bei Leitungen wird mit einer Lebensdauer von 80 Jahren gerechnet). Auch mögliche Energieeinsparungen im Zusammenhang mit der Leistung von Pumpwerken werden systematisch berücksichtigt. Viele Netze weisen jedoch nach wie vor sehr grosse Wasserverluste auf, die 20 bis 30% des Bedarfs ausmachen können, in weniger gut unterhaltenen Netzen sogar 50 bis 100%.

Dies bedeutet, dass die Wasserversorgungen effiziente Mittel zur Bewirtschaftung der Ressourcen und zur Messung der verteilten Mengen einführen müssen, um Bilanzen erstellen zu können. Zudem müssen Lecks systematisch ausfindig gemacht werden. *Massnahmen zur Verringerung der Verluste in den Leitungsnetzen haben insgesamt eine viel nachhaltigere Wirkung auf die Wasserverschwendung als allfällige Sparmassnahmen im Zusammenhang mit dem Kubikmeterpreis des Wassers.*

Eine weitere Massnahme, die die Wasserversorgungen (oder die Behörden) ergreifen können, um die Verschwendung von Trinkwasser zu verhindern, ist die Motivation der Konsumentinnen und Konsumenten durch eine wirksame Information, z. B. die Empfehlung, den Rasen in Trockenperioden nicht zu giessen. Auch auf die Verwendung grosser Mengen Trinkwasser als Kühlwasser in der Lebensmittelindustrie usw. sollte verzichtet werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Wasserversorgungen bei gewissen Netzen, vor allem auf dem Land, die Wasserhygiene im Auge behalten müssen, da das Wasser bei geringem Verbrauch gerne in den Leitungen stagniert. Diese müssen nämlich einen beträchtlichen Durchmesser haben (überdimensional im Verhältnis zum voraussichtlichen Verbrauch), damit die grossen Wassermengen im Falle eines Brandes bewältigt werden können (siehe dazu den Abschnitt «Die Brandbekämpfung»). In diesen Netzen, vor allem wenn sie schlecht konzipiert sind (ungenügende oder feh-

¹ Siehe Urs Manser, op. cit., S. 15.

² Die Einführung einer Mengengebühr führt tatsächlich zu einem Rückgang des Wasserverbrauchs, der auf die Einsparungen der Haushalte zurückzuführen ist. Da die Fixkosten durchschnittlich 80% der Gesamtkosten einer Wasserversorgung ausmachen (Leitungsnetz, Pumpwerke, Reservoir, Aufbereitungs- und Steuerungsanlagen), müssen sie bei einer Reduktion des Verbrauchs auf eine kleinere Abgabemenge verteilt werden. Der Verbrauch sinkt zwar, aber nicht die Infrastrukturkosten, denn die Anlagen müssen unabhängig vom Verbrauch erneuert werden. Die Wasserversorgungen müssen den rückläufigen Wasserverkauf daher durch eine Erhöhung des Wasserpreises kompensieren, um ihre Kosten langfristig decken zu können.

lende Verwaschung), könnte intensiveres Wassersparen dazu führen, dass die Wasserversorger das Leitungsnetz mit Trinkwasser spülen müssen, um allfällige Verunreinigungen zu verhindern, was eine echte Verschwendung wäre.

Dies zeigt, dass die Aufgaben der Wasserversorgungen umfassend und komplex sind und dass die Frage des Wassersparens nicht auf simple Marktregeln reduziert werden kann.

- b) Die **Auswirkungen einer Erhöhung oder Senkung des Kubikmeterpreises** auf den Wasserverbrauch sind zu relativieren.

Die heutigen Preise sind grundsätzlich nicht prohibitiv. Man müsste den Verbrauchspreis erheblich erhöhen, um den künftigen Verbrauch tatsächlich zu beeinflussen. Ausserdem hätte diese Massnahme vermutlich nur geringe Auswirkungen auf die Mehrheit der freiburgischen Konsumentinnen und Konsumenten, da diese einen Preisanstieg wohl problemlos verkraften könnten, ohne ihre Gewohnheiten zu ändern. In sozialer Hinsicht hätte eine solche Massnahme jedoch beträchtliche Folgen für zahlreiche benachteiligte Familien, vor allem für kinderreiche Familien.

Im Übrigen wird auf die Erwägungen zur «Kostenfalle» verwiesen, die es zu vermeiden gilt.

Die **relativ detaillierten Finanzierungsbestimmungen im Gesetz**, deren Notwendigkeit zum Teil bestritten wird, sind nach Ansicht des Staatsrats von Vorteil für die Gemeinden und die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die heutigen Trinkwasserreglemente der Gemeinden beruhen in der Regel auf einem Musterreglement der Kantonsverwaltung. Obwohl diese Musterreglemente nicht in einem demokratischen Prozess zustande kommen wie dieses Gesetz, werden sie von den Gemeinden sehr oft unverändert übernommen. Falls im vorliegenden Gesetz keine Finanzierungsbestimmungen vorgesehen würden, so würden die Gemeinden wohl wie üblich die Kantonsverwaltung bitten, rasch ein Musterreglement zur Verfügung zu stellen. Dieses würde wahrscheinlich die Finanzierungsbestimmungen dieses Entwurfs enthalten, da die vorgeschlagene Lösung sinnvoll ist und im Übrigen auch den Empfehlungen der Fachleute der Branche, d. h. des SVGW, entspricht.

Mit der vorgeschlagenen Lösung, diese Grundsätze im Gesetz zu verankern, erhalten die Gemeinden schliesslich eine Art gesetzliches Reglement, das vom Grossen Rat diskutiert und demokratisch verabschiedet wurde.

Die **separate Löschwassergebühr** hält der Staatsrat aus Transparenzgründen nach wie vor für richtig. Die administrativen Gründe, die die Gegner dieser Gebühr vorbringen, sind nicht stichhaltig, und zwar aus dem einfachen Grund, weil der Betrag der Gebühr schematisch, durch einen Prozentsatz, festgelegt werden kann. In diesem Zusammenhang wird auf den Kommentar zum Gesetzesartikel über die jährliche Löschwassergebühr verwiesen.

5.2.6 6. Frage: Haben Sie besondere Bemerkungen?

In der Vernehmlassung wurden auch einzelne Artikel kommentiert. Auf diese Stellungnahmen wird grundsätzlich im Kommentar zu den entsprechenden Bestimmungen des Gesetzesentwurfs eingegangen.

6. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

6.1 Für den Staat

Die finanziellen Auswirkungen für den Staat, die dieser Gesetzesentwurf nach sich zieht, sind mässig. Sie sind einerseits auf die Umsetzung der kantonalen Planung zurückzuführen. Andererseits hängen sie mit der Umsetzung der Bundesgesetzgebung über die Trinkwasserversorgung in Notlagen zusammen.

Verrichtungen im Zusammenhang mit Planungsverfahren sind für das LSVW, Abteilung Kantonales Laboratorium, vollkommen neu. Wie wir jedoch gesehen haben, ist eine gute Planung unabdingbar, damit auf dem ganzen Kantonsgebiet jederzeit genügend Trinkwasser von ausreichender Qualität zur Verfügung steht. Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung der Bundesgesetzgebung über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen sind sicherlich weniger umfangreich, sie sollten jedoch nicht unterschätzt werden.

Für die Umsetzung der kantonalen Planung und der erwähnten Bundesbestimmungen wird das LSVW, Abteilung Kantonales Laboratorium, auf die Mitarbeit von Fachleuten angewiesen sein. Die Form dieser Mitarbeit ist noch zu definieren. Die Kosten für diese unerlässliche Hilfe können auf rund 260 000 Franken geschätzt werden.

Es ist auch sehr wahrscheinlich, dass das LSVW aufgrund dieser neuen Aufgabe in zwei bis drei Jahren ein neues Computerprogramm braucht.

Es gilt jedoch zu beachten, dass eine gute Planung langfristig umfassende Einsparungen für den ganzen Kanton nach sich ziehen wird.

6.2 Für die Gemeinden

Nur die Ausarbeitung des PTWI dürfte für die Gemeinden gewisse finanzielle Auswirkungen haben. Diese sollten jedoch moderat ausfallen. Der Preis eines solchen Plans wird aufgrund der Grösse der Gemeinde und ihrer Einwohnerzahl geschätzt. Für eine Gemeinde mit 2000 Einwohnern dürfte ein solcher Plan, ohne die Erstellung eines Katasters, zwischen 20 000 und 30 000 Franken kosten.

Zum Vergleich: Für die gleiche Gemeinde kommt ein Genereller Entwässerungsplan (GEP) auf 100 000 bis 150 000 Franken zu stehen.

7. AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN

Dieser Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

8. ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM EUROPÄISCHEN RECHT

Dieser Gesetzesentwurf ist mit dem europäischen Recht vereinbar.

9. NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung beschränkt sich nicht auf eine «umweltschonende/ökologische» Entwicklung, wie heute viele meinen. Es handelt sich um ein viel umfassenderes Prinzip, wonach die Gesellschaft von heute die natürlichen Ressourcen so nutzen muss, dass sie ihre Bedürfnisse befriedigen kann, ohne der Gesellschaft von morgen zu schaden.

Nachhaltiges Wirtschaften bedeutet in der (Trink-)Wasserversorgung Folgendes¹:

- Nie mehr Rohwasser nutzen, als die Natur nachliefert.
- Das Wasser darf von der Gesellschaft nur in dem Masse beeinträchtigt werden, als es sich wieder regenerieren kann. Die Rohwasserqualität muss langfristig gewährleistet sein (Gewässerschutz, Umweltmonitoring).
- Die Wasserversorgungen wirtschaften so, dass die Versorgung langfristig gesichert ist (Erneuerung der Infrastruktur, Investitionen usw.).
- Die Wasserversorgungen sind in dem Masse sozialverträglich, dass der Wasserpreis für alle erschwinglich ist.

Der vorliegende Gesetzesentwurf berücksichtigt die Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung:

- Hinsichtlich des Umweltschutzes sieht der Entwurf den Bau von rationellen Trinkwasserinfrastrukturen vor, insbesondere durch den obligatorischen Einbezug der Pläne. Zudem fördert er die Nutzung lokaler Wasserressourcen, *sofern dies wirtschaftlich tragbar ist*. Das vorgeschlagene Finanzierungsmodell sieht zwar keinen abschreckend hohen Preis vor, so dass die Konsumentinnen und Konsumenten ermuntert werden, Trinkwasser zu sparen, schafft aber trotzdem Anreize für die Wasserversorger, ihre Netze zu unterhalten, um Wasserverluste infolge defekter Leitungen möglichst zu verhindern. Im Moment sollte die Verschwendung von Trinkwasser nämlich vor allem auf dieser Ebene bekämpft werden. Wenn zu viel gespart wird, besteht wie bereits erwähnt die Gefahr, dass das Wasser länger in den Leitungen stagniert, was dazu führen kann, dass das Netz mit Trinkwasser gespült werden muss, damit keine hygienischen Probleme auftreten.
- In wirtschaftlicher Hinsicht führt der Entwurf ein auf dem Verursacherprinzip beruhendes Finanzierungssystem ein, wie es die Empfehlungen des SVGW vorsehen. Dieses ermöglicht den Werterhalt der Trinkwasserinfrastrukturen sowohl kurz- und mittelfristig wie auch für die künftigen Generationen und verhindert zudem, dass die Wasserversorgungen in die «Fixkostenfalle» geraten.
- In sozialer Hinsicht stellt der Entwurf sicher, dass alle Regionen, Gemeinden und Personen in einem klar definierten Perimeter tatsächlich das Recht haben,

¹ Quelle: Website www.trinkwasser.ch

Trinkwasser zu beziehen. Aus der Sicht des gemeinsamen Erbes gewährleistet der Entwurf zudem, dass das öffentliche Trinkwasser ein Allgemeingut in der öffentlichen Hand und damit grundsätzlich für alle wirtschaftlich zugänglich bleibt.

10. REFERENDUMSKLAUSEL

Das Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum gemäss Artikel 102 Bst. d des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, SGF 115.1).

Es untersteht jedoch weder dem obligatorischen Finanzreferendum gemäss Artikel 45 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV, SGF 10.1) und Artikel 102 Bst. e PRG noch dem fakultativen Finanzreferendum gemäss Artikel 46 KV und Artikel 102 Bst. f PRG.

11. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN DES GESETZESENTWURFS

11.1 1. KAPITEL – Allgemeine Bestimmungen

11.1.1 1. Abschnitt: Grundsätze

Art. 1 Zweck

Artikel 1 erläutert den *Zweck* des Gesetzes. Die Absätze 1 und 2 sind die Eckpfeiler des Entwurfs. Die Auslegung des TWG muss systematisch unter Berücksichtigung dieser beiden Absätze erfolgen.

- Artikel 1 Abs. 1 lautet: *«Mit diesem Gesetz soll sichergestellt werden, dass das lebenswichtige Gut Trinkwasser wirtschaftlich für alle zugänglich bleibt sowie in genügender Menge und nachhaltig verteilt wird, prioritär um den Nahrungsbedarf der Allgemeinheit zu decken.»*
 - Da der Staat und die Gemeinden die Wasserversorgung *sicherstellen* müssen (s. Art. 77 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004), darf Wasser nicht zum Gegenstand von Spekulationen werden. Daher ist es das Ziel des Gesetzes *sicherzustellen*, dass das Trinkwasser *wirtschaftlich für alle zugänglich bleibt*.
 - Dieser Artikel legt gleichzeitig fest, dass das *Trinkwasser prioritär* verteilt werden muss, *um den Nahrungsbedarf der Allgemeinheit zu decken*. Hier greift das Gesetz die Idee aus Artikel 40 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen auf². Es besteht kein Grund, diese Priorität in Frage zu stellen, da es sich um ein *lebenswichtiges Gut* handelt.
 - Der erste Absatz präzisiert ausserdem, dass der Bedarf der *Allgemeinheit* gedeckt werden muss, und zwar in *genügender Menge*. Der Begriff der *Allgemeinheit* ist selbsterklärend.
 - Schliesslich hebt diese Bestimmung die *Nachhaltigkeit*³ besonders hervor, namentlich in Anwen-

² Artikel 40 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen schreibt unter der Überschrift *«Bestimmungen betreffend die öffentlichen Gewässer»* vor: *«Die Bedürfnisse des Lebensunterhalts haben den Vorrang vor jeder anderen Benützung der öffentlichen Gewässer.»*

³ Gemäss einer breit anerkannten Definition ist eine Entwicklung *«nachhaltig, wenn sie gewährleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen*

derung von Artikel 3 Abs. 1 Bst. h der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004. Das heisst, dass alle Aktivitäten, die auf der Grundlage dieses Gesetzes unternommen werden, unter Berücksichtigung aller Aspekte beschlossen und weitergeführt werden müssen, die langfristig eine nachhaltige Entwicklung garantieren.

Es sei hier bemerkt, dass der Entwurf absichtlich nicht vorsieht, dass beispielsweise das Trinkwasser an die «gesamte» Bevölkerung in ausreichender Menge verteilt werden muss. Diese Präzisierung («gesamte») könnte falsch interpretiert werden und die Vermutung nahelegen, dass zum Beispiel jeder Rohbau und jede abgeschiedene Alphütte verlangen könnten, dass sie an eine Trinkwasserinfrastruktur angeschlossen werden. Doch um Anspruch auf die Trinkwasserversorgung erheben zu können, muss sich die Bevölkerung innerhalb des im Gesetz festgelegten «geografischen» Adressatenkreises befinden.

- Artikel 1 Abs. 2 erinnert daran, dass Trinkwasser, ob öffentlichen oder privaten Ursprungs, den Anforderungen der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände entsprechen muss, wenn es an Dritte verteilt wird. Hierbei handelt es sich ebenfalls um einen indirekten Verweis auf diese Gesetzgebung, wenn es darum geht, namentlich die Qualität zu bestimmen, die Wasser aufweisen muss, um als «Trinkwasser» zu gelten.

Die Begriffe «Trinkwasser» und «Verteilung» wurden weiter oben in einem separaten Kapitel behandelt.

- Artikel 1 Abs. 3 beinhaltet eine *nicht abschliessende* Liste der Ziele des Gesetzesentwurfs:
 - Buchstabe a versteht sich von selbst; es geht um die Frage der Organisation von Kontrollen.
 - Die Ziele, die unter Buchstabe b, c und d aufgeführt sind, sollen die Koordination und Verwaltung der möglichen Aktivitäten in Zusammenhang mit dem Trinkwasser auf allen Ebenen sicherstellen. Die Koordination muss zuerst unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Behörden erfolgen, die in irgendeiner Form im Bereich des Trinkwassers aktiv werden (Bst. b). Weiter muss sie, wenn der Gedanke von Buchstabe b weitergeführt wird, bei der Realisierung und Wartung geeigneter, effizienter, rationeller und multifunktionaler Trinkwasserinfrastrukturen erfolgen. Es ist auch zu beachten (vgl. Bst. c), dass die Trinkwasserinfrastrukturen auch für andere Zwecke von öffentlichem Interesse genutzt werden können als für den Konsum; damit ist insbesondere die Brandbekämpfung gemeint. Ausserdem muss die Koordination kohärent sein und deshalb gemäss der Planung erfolgen (Bst. d). Schliesslich ist zu beachten, dass mit dem im Gesetz verwendeten Ausdruck «auf lokaler und regionaler Ebene» alle möglichen institutionellen Ebenen gemeint sind (zum Beispiel die Ebenen kommunal, interkommunal, kantonal, interkantonal).

- Das Gesetz (Bst. e) gewährleistet die Finanzierung der Infrastrukturen durch die Gemeinwesen. Nur eine auf lange Frist geplante Finanzierung, die die gesamten Kosten für die Trinkwasserinfrastrukturen berücksichtigt, kann sicherstellen, dass für zukünftige Generationen ein dauerhafter, ausreichender und ökonomisch tragbarer Zugang zum Trinkwasser besteht.
- Ein Ziel dieses Gesetzes besteht darin, die Nutzung lokaler Wasserressourcen zu fördern, damit diese wertvollen Ressourcen nicht verlorengehen (Bst. f). Wenn dieses Ziel nach den Regeln der Kunst umgesetzt wird, so führt es unbestreitbar zu einer nachhaltigen Entwicklung. Es ist jedoch zu bemerken, dass es hierbei nur darum geht, die Nutzung dieser Ressourcen «soweit wie möglich begünstigen». Eine solche Begünstigung erfolgt selbstverständlich nicht um jeden Preis. Insbesondere sollte die Nutzung lokaler Wasserressourcen nicht begünstigt werden, wenn die Kosten im Vergleich zum Nutzen zu hoch wären.
- Schliesslich wäre diese Liste der Ziele im Sinne einer umfassenden Politik der nachhaltigen Entwicklung nicht vollständig, wenn eine rationelle Nutzung der Wasserressourcen nicht formell gefördert würde (Bst. g).

Art. 2 Geltungsbereich

Artikel 2 umschreibt den Geltungsbereich des Gesetzes.

- Artikel 2 Abs. 1 Bst. a erwähnt, dass das Gesetz für «das Trinkwasser» gilt, «das an Dritte verteilt wird». Für diese beiden Begriffe wird auf die entsprechenden Kapitel der Botschaft verwiesen.
- Artikel 2 Abs. 1 Bst. b übernimmt die klare Definition der Trinkwasserinfrastrukturen aus dem Bundesrecht (Art. 6 der Bundesverordnung über das Trinkwasser). Diese Definition wird im vorliegenden Entwurf durchgehend verwendet.
- Artikel 2 Abs. 1 Bst. c übernimmt Artikel 1 Bst. c des geltenden Trinkwassergesetzes. Die Unterscheidung zwischen «Trinkwasserinfrastrukturen» und «Hausinstallationen» ist sehr wichtig. Beispielsweise treten die Planung oder die Gebühren nur in Zusammenhang mit den «Trinkwasserinfrastrukturen» auf, während die Lebensmittelsicherheit nicht nur bei diesen Infrastrukturen, sondern auch bei den «Hausinstallationen» eine Rolle spielt. Die Hausinstallationen können beispielsweise Kontaminationen einer ganzen Trinkwasserinfrastruktur hervorrufen; die für die Lebensmittelsicherheit zuständigen Organe, aber auch die Wasserversorgungen müssen in einer solchen Situation eingreifen können.

Absatz 2 dieses Artikels behält die Spezialgesetze vor, die gewisse besondere Aspekte des Trinkwassers regeln. Es wird daran erinnert, dass dieses Gesetz eine Gesamtkoordination fordert, wenn es direkt oder indirekt um Trinkwasser geht.

Art. 3 Aufgabenteilung

Der Gesetzesentwurf ändert nichts an der gegenwärtigen Situation, das heisst, die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Trinkwasser fallen weiterhin in den Kompetenzbereich der Gemeinden.

Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen. Konkret zielt die Nachhaltigkeit darauf ab, die drei grundlegenden Dimensionen zu verbinden, die eine harmonische Entwicklung der Menschheit erlauben: gesellschaftliche Solidarität zwischen den Generationen, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und ökologische Verantwortung».

Wie dies bereits heute der Fall ist, wird der Staat auch weiterhin Aufsichts- und Kontrollaufgaben wahrnehmen. Zusätzlich wird er eine Koordinationsaufgabe wahrnehmen; sie wird prinzipiell durch die kantonale Planung der Trinkwasserversorgung umgesetzt. Ausserdem wird der Staat beauftragt, die Konsumentinnen und Konsumenten für einen sparsameren Umgang mit Trinkwasser zu sensibilisieren.

11.1.2 2. Abschnitt: Wasserversorgung und Eigentum an den Trinkwasserinfrastrukturen

Art. 4 Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung

Einleitend sei bemerkt, dass der 1972 im Gesetz über die öffentlichen Sachen (ÖSG) definierte *Begriff des öffentlichen Gewässers unverändert bleibt*.

- Artikel 4 Abs. 1 übernimmt im Wesentlichen Artikel 40 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen. Bedingungslose Priorität hat der Nahrungsmittelbedarf. Dieser Absatz bedarf keines weiteren Kommentars.
- Zu Artikel 4 Abs. 2 sei daran erinnert, dass die Erfahrungen weltweit gezeigt haben, dass Wasserprivatisierungen meistens zu einer Preiserhöhung und zu einschneidenden sozialen Folgen für die Bevölkerung führen, auch wenn es unseres Wissens in der Schweiz keine Beispiele dafür gibt.¹ Um zu verhindern, dass diese lebenswichtige natürliche Ressource, die in der Schweiz immer noch uns allen gehört, zum Objekt der Begierde und zum Gegenstand von Spekulationen wird, ist es unerlässlich, dass die Bewirtschaftung der «**öffentlichen** Gewässer» dauerhaft in der öffentlichen Hand bleibt.

Zurzeit können «öffentliche Gewässer» Gegenstand von Konzessionen sein. Gemäss dem Gesetz über die öffentlichen Sachen:

- darf keine Konzession für eine Dauer von mehr als 80 Jahren erteilt werden (Art. 35 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen);
- können Konzessionen erneuert werden (Art. 36 ÖSG);
- können Konzessionen an Bedingungen geknüpft sein (Art. 24 ÖSG);
- müssen die Berechtigten ihr Recht unter Rücksichtnahme auf die Allgemeinheit ausüben (Art. 29 ÖSG);
- können die Konzessionen ohne Entschädigung zurückgezogen werden, wenn sich der Konzessionsnehmer nicht an das Gesetz oder an die Erteilungsbedingungen hält (Art. 37 ÖSG).

Trotzdem ist klar, dass bei einer solchen Dauer der Anreiz gross ist, dass ein so lebenswichtiges Gut wie das zur Ernährung bestimmte Wasser zum «Gegenstand von Spekulationen» wird.

Doch egal welche Bedingungen an ihre Erteilung geknüpft sind, die Konzession ist für den Konzessionsnehmer fast gleichbedeutend mit Eigentum, das ihm vor ihrem Ablauf ausschliesslich durch Enteignung entzogen werden kann. Das kann lange Rechtsverfah-

ren zur Folge haben, während denen die Menschen in ihrem Recht auf ein Existenzminimum, d. h. den Zugang zu Trinkwasser, eingeschränkt sein können. Solche Situationen müssen unbedingt verhindert werden.

Aus diesem Grund wird im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagen, den «öffentlichen Gewässern», die dem Nahrungsmittelbedarf dienen, oder anders gesagt der Trinkwasserversorgung, einen besonderen Status zu verleihen, indem in Artikel 4 Abs. 2 des Gesetzes über das Trinkwasser eine unumgängliche Bedingung festgelegt wird, um für solche Konzessionen berücksichtigt werden zu können. Dies zieht eine Änderung (Hinzufügen von Verweisen) des Gesetzes über die öffentlichen Sachen sowie den Erlass von Übergangsbestimmungen nach sich. Im Übrigen wird auf den allgemeinen Teil der Botschaft verwiesen, in dem diese Frage ausführlich behandelt wird.

Schliesslich muss daran erinnert werden, dass die für die öffentlichen Sachen verantwortliche Direktion auch weiterhin für die Konzessionen zur Nutzung der öffentlichen Sachen und alle damit zusammenhängenden Aufgaben zuständig ist, die im Rahmen der in Artikel 7 Abs. 1 Bst. a vorgesehenen Erstellung des Wasserressourceninventars wahrgenommen werden müssen, d. h. namentlich die Erteilung, die Erfassung und die Aktualisierung der Liste der erteilten Konzessionen.

Art. 5 Mit öffentlichen Gewässern gespeiste Trinkwasserinfrastrukturen

Damit Trinkwasser genutzt werden kann, muss es selbstverständlich gewonnen, aber auch verteilt werden. Die Gemeinden sind im Übrigen innerhalb gewisser Grenzen, auf die wir noch zurückkommen werden, verpflichtet, auf ihrem Gebiet Trinkwasser zu verteilen.

Gegenwärtig wird Trinkwasser vor allem über Netze verteilt. Die Leitungsnetze werden in den meisten Fällen durch öffentliche Gewässer gespeist, für deren Verwendung (Unterlassungen ausgenommen) eine Konzession eingeholt werden musste. Es sei daran erinnert, dass die Konzession den Berechtigten in eine «Quasi-Eigentümersituation» versetzt. Angesichts der Verteilungspflicht der Gemeinden und auch aus wirtschaftlichen Gründen ist es daher logisch, dass der Konzessionsberechtigte grundsätzlich auch Eigentümer der Trinkwasserinfrastrukturen ist. Heute sind die Gemeinden oder Gemeindeverbände im Allgemeinen selbst Eigentümer der mit öffentlichen Gewässern gespeisten Infrastrukturen.

Um zu gewährleisten, dass Trinkwasser, das Gegenstand einer Konzession ist, auch tatsächlich weiterhin und zu einem für alle fairen Tarif verteilt wird, sieht der Entwurf wie für die Konzessionen für die Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung (Art. 4 Abs. 2) vor, dass die Trinkwasserinfrastrukturen, die mit öffentlichen Gewässern gespeist werden, Eigentum von Gemeinwesen sind. Es sei ausserdem auf den Kommentar zu Artikel 4 Abs. 2 verwiesen, der sinngemäss gilt, sowie auf die Übergangsbestimmungen dieses Gesetzes.

Schliesslich wird festgestellt, dass eine «Trinkwasserinfrastruktur» «mit öffentlichen Gewässern» im Sinne dieses Gesetzes gespeist wird, sofern öffentliche Gewässer im Sinne des Gesetzes über die öffentlichen Sachen in diese Infrastruktur fliessen. Die Tatsache, dass nicht-öffentliche Gewässer jeden Volumens später oder gleichzeitig ebenfalls in die Infrastruktur fliessen, ändert nichts daran. Dies ist übrigens einer der Gründe dafür,

¹ Siehe insbesondere www.remunicipalisation.org und www.partage-deseaux.info/article163.html und die dort aufgeführten Verweise.

weshalb der untenstehende Artikel 6 die «*ausschliesslich mit nicht-öffentlichen Gewässern gespeisten Infrastrukturen*» behandelt.

Art. 6 *Ausschliesslich mit nicht-öffentlichen Gewässern gespeiste Infrastrukturen*

Die Trinkwasserinfrastrukturen, die ausschliesslich mit nicht-öffentlichen Gewässern gespeist werden, müssen im Gegensatz zu Infrastrukturen, die mit öffentlichen Gewässern gespeist werden, nicht zwingend Eigentum eines Gemeinwesens sein. Im Rahmen des Privat- und des öffentlichen Rechts gilt weiterhin, dass private Trinkwasserressourcen Gegenstand einer freien Vermarktung durch ihren Eigentümer sein können.

Es sei hier bemerkt, dass nicht-öffentliche Gewässer im Sinne des Gesetzes über die öffentlichen Sachen, die durch ein Gemeinwesen erworben werden, trotzdem nicht zu öffentlichen Gewässern im Sinne des erwähnten Gesetzes werden. Sie bleiben nicht-öffentliche Gewässer, jedoch im Eigentum eines Gemeinwesens. Diese Gewässer gehören zum Finanzvermögen (oder Privatvermögen) des Gemeinwesens, dem sie gehören. Das ist die Grundlage für die Präzisierung, die auch Gegenstand von Artikel 6 und von Artikel 17 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Entwurfs ist.

Absatz 2 verweist auf Artikel 19, der die allfällige Enteignung dieser Gewässer und Infrastrukturen behandelt.

11.1.3 3. Abschnitt: Planung

Die Trinkwasserressourcen und -verteilung können nur gut gesteuert werden, wenn kohärente Trinkwasserinfrastrukturen bestehen.

Es ist daher unerlässlich, eine Trinkwasserplanung zu erstellen. Namentlich dank einer solchen Planung sollte das vorliegende Gesetz seine Ziele erreichen.

Art. 7 *Kantonsplanung*

In Artikel 7 des Gesetzesentwurfs wird die Erstellung eines Sachplans Trinkwasserinfrastrukturen (STWI) vorgesehen. Der verbindliche Inhalt des Sachplans wird in den kantonalen Richtplan integriert und hat die gleichen Wirkungen wie dieser.

Der Plan, der offiziell als «Sachplan» bezeichnet wird, weil er nur einen Bereich des kantonalen Richtplans betrifft, ist ein umfassendes Hilfsmittel für die Trinkwasserinfrastrukturplanung. Neben einem Inventar der Trinkwassersituation legt er namentlich die zu erreichenden Ziele und die dazu erforderlichen Massnahmen fest. Er bestimmt ausserdem, welches die Prioritäten sind.

- Artikel 7 Abs. 1 Bst. a: Der Sachplan muss ein Inventar der Wasserressourcen und der Grundwasserschutzareale enthalten. Das Inventar der Wasserressourcen sollte die Wasserressourcen nicht nur bestimmen und lokalisieren, namentlich unter Angabe ihrer Kapazitäten und Qualitäten, sondern auch ihren Status angeben. Ihren Status zu bestimmen heisst zuerst einmal anzugeben, ob die fragliche Ressource ein öffentliches Gewässer ist oder nicht. Handelt es sich um ein öffentliches Gewässer, so gibt das Inventar an, ob es Gegenstand einer Konzession ist. Ist dies der Fall, wird ebenfalls angegeben, wer der Berechtigte ist, zu welchen Bedingungen und bis wann. Eine Kopie der Konzessionsurkunde muss dem Inventar systematisch beigelegt werden.

Das Inventar der Grundwasserschutzareale ist selbst-erklärend. Es ist bereits vorhanden. Ausserdem ist es auch jetzt schon Pflicht, die Schutzzonen für den Trinkwassergebrauch auszuscheiden (Art. 20 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer; GSchG)¹.

- Die Koordination der vorhandenen Trinkwasserinfrastrukturen zielt darauf ab, die Nutzung und Verteilung der zur Verfügung stehenden Trinkwasserressourcen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b) unter Berücksichtigung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung zu optimieren, wie dies dem Leitgedanken dieses Gesetzes entspricht.
- Damit die Wasserversorgung in Notlagen gewährleistet werden kann, müssen namentlich folgende Aufgaben ausgeführt werden:
 - i. sicherstellen, dass in Notlagen auf dem gesamten Kantonsgebiet die geforderten Mindestmengen an Trinkwasser verfügbar sind (Art. 4 VTN);
 - ii. die Gemeinden bezeichnen, die die Trinkwasserversorgung in Notlagen sicherstellen müssen (Art. 5 VTN);
 - iii. falls nötig regionale Werkhöfe einrichten (Art. 7 VTN);
 - iv. ein Inventar erstellen (Art. 8 VTN; vgl. dazu Art. 7 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes);
 - v. einen Plan erstellen, mit dem in Notlagen die Untersuchungen der Trinkwasserqualität intensiviert werden können (Art. 9 VTN);
 - vi. eine Frist für den Vollzug dieser Massnahmen festlegen (Art. 18 VTN).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden gemäss VTN (Art. 10 bis 16 VTN) verpflichtet sind, Massnahmen im Hinblick auf die Trinkwasserversorgung in Notlagen zu ergreifen (z. B. Regelung der Zusammenarbeit mit den umliegenden Gemeinden, Erstellen eines Massnahmenplans, Erarbeiten einer Dokumentation für Notlagen, Ausbildung des Personals, Anschaffen des für Notlagen erforderlichen Materials, Treffen von in Notlagen erforderlichen baulichen, betrieblichen und organisatorischen Massnahmen und Kontrolle der Wirksamkeit dieser Massnahmen). Der STWI erlaubt es den Gemeinden, viele der ihnen durch die VTN übertragenen Massnahmen wirksam und einfacher wahrzunehmen; im Übrigen müssen diese Massnahmen im Plan der Trinkwasserinfrastrukturen der Gemeinde erwähnt werden (s. Art. 8 Abs. 3).

Letztlich sollte der STWI aus einer soliden und kohärenten Planung bestehen, die auf der Nachweisbarkeit des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Massnahmen basiert, um die allgemeine Wasserbewirtschaftung sicherzustellen, breite Zustimmung in der Bevölkerung zu erhalten, gute Ergebnisse zu erzielen und die öffentlichen Gelder sinnvoll einzusetzen, auch in Notlagen. Es sei ausserdem bemerkt, dass der STWI kein kantonaler Nutzungsplan ist; er hat keinen Verfügungscharakter.

¹ Die Kantone scheidet Schutzzonen für die im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen aus; sie legen die notwendigen Eigentumsbeschränkungen fest.

Um die Zweckmässigkeit des Sachplans bei zukünftigen Veränderungen sicherzustellen, wird er regelmässig beurteilt und überprüft, und zwar mindestens alle 10 Jahre (Abs. 3).

Im Übrigen wird auf den allgemeinen Teil der Botschaft verwiesen, in dem diese Frage ausführlich erläutert wird.

Die finanziellen Folgen der Planung werden im Abschnitt «Finanzielle Auswirkungen» behandelt.

Art. 8 Gemeindeplanung

Es braucht nunmehr ein Konzept, das die gesamten Trinkwasserinfrastrukturen auf Gemeindeebene umfasst.

Dieses Konzept soll in Form eines Plans der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) festgeschrieben werden, der sowohl intern mit der Ortsplanung als auch extern mit den auf regionaler Ebene bestehenden oder geplanten Trinkwasserinfrastrukturen koordiniert sein muss. Der PTWI muss auch die besonderen Bestimmungen im Bereich Brandbekämpfung berücksichtigen. Diese Koordination wird von den Gemeinden bei der Realisierung ihrer Trinkwasserinfrastrukturen bereits mehr oder weniger systematisch berücksichtigt. Diese Praxis soll formalisiert werden.

Absatz 2 sieht im Wesentlichen vor, dass der PTWI auch die Anlagen, die auf Gemeindeebene gebaut werden müssen, sowie ihre Realisierungsfristen (Priorisierung) festlegt. Diese Anlagen müssen im Erschliessungsprogramm (RPBG) der Gemeinde integriert werden.

Artikel 8 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs regelt den Mindestinhalt des PTWI. Diesbezüglich ist zu präzisieren, dass der geforderte Inhalt den Gemeinden bereits jetzt im Wesentlichen bekannt sein dürfte, da sie seit Beginn der 1980er-Jahre eine Trinkwasserkartei führen müssen (s. dazu den allgemeinen Teil der Botschaft). Der in Artikel 8 Abs. 3 Bst. a aufgeführte «generelle Plan der Infrastrukturen» umfasst die Leitungstrassees, die das Verteilernetz bilden, wobei wenigstens der Durchmesser und wenn möglich das Material angegeben werden müssen. Der Plan muss ausserdem die folgenden Elemente beinhalten:

- die Hauptbestandteile des Leitungsnetzes: Netz-Schieber, Spül-Schieber, Lüftungsöffnung, Hydrant usw.
- die wichtigsten Anlagen: Fassungen – Pumpwerk – Reservoir – Zählkammer – Druckregelventil usw.

Der PTWI ist als Richtplan konzipiert. Er hat deshalb Privaten gegenüber keinen Verfügungscharakter und kann daher nicht direkt angefochten werden. Er ist jedoch verbindlich für die Behörden.

Der Plan muss auf einem elektronischen Datenträger gespeichert werden und die allgemeinen Informationen enthalten, anhand deren die allgemeine Funktionsweise des Zuleitungsnetzes und der Wasserverteilung definiert werden kann.

Die finanziellen Folgen dieser Planung werden im Abschnitt «Finanzielle Auswirkungen» behandelt.

11.2 2. KAPITEL – Vollzugsorgane und Zuständigkeiten

11.2.1 1. Abschnitt: Staat

Art. 9 und 10 Staatsrat und für die Lebensmittelkontrolle zuständige Direktion

Diese beiden Artikel behandeln die Zuständigkeiten des Staatsrats und einer seiner Direktionen, zurzeit der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Direktion.

Sie erfordern keinen besonderen Kommentar.

Art. 11 Amt

Artikel 11 legt die Zuständigkeiten des für die Lebensmittelkontrolle verantwortlichen Amts im Zusammenhang mit dem Trinkwasser fest. Diese Aufgaben werden konkret unter der Aufsicht des Kantonschemikers erfüllt, der aufgrund des Bundesrechts für diesen Bereich zuständig ist. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der Kantonschemiker und das ehemalige Kantonale Laboratorium in das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen integriert wurden.

Die Ziele in Bezug auf die Koordination der Bewirtschaftung der Trinkwasserinfrastrukturen werden vor allem durch das Amt umgesetzt. Dadurch erhält das Amt folgende neue Aufgaben:

- Es ist Aufgabe des Amts, den STWI auszuarbeiten und für seine Aktualisierung zu sorgen (Art. 11 Bst. a).

Diese Aufgabe beinhaltet namentlich die Erstellung und die Aktualisierung des Inventars der Trinkwasserinfrastrukturen des Kantons. Dieses Inventar muss mit dem Inventar der Wasserressourcen (durch das Amt für Umwelt, AfU) und den Daten der Brandbekämpfung (durch die Kantonale Gebäudeversicherungsanstalt, KGV) koordiniert sein. Dies ist eine neue und aufwendige Aufgabe; sie ist nicht nur wesentlich für die Realisierung einer kohärenten Planung, sondern auch von der VTN vorgeschrieben, um Notlagen zu mildern. Zur Erstellung dieses Plans kann das Amt nicht nur auf die Unterstützung mehrerer Einheiten des Staates, insbesondere der KGV und des AfU, zählen, sondern auch auf die Daten des Geographischen Informationssystems (GIS) des Staates Freiburg zurückgreifen.

- Eine weitere Aufgabe des Amts besteht darin, Gutachten für den Bau von Trinkwasserinfrastrukturen, aber auch im Rahmen der Ausarbeitung der PTWI zu erstellen (Art. 11 Bst. b).
- Das Amt muss weiterhin dafür sorgen, dass die Wasserversorgungen ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle und damit ihren Verpflichtungen im Bereich der Wasserqualität nachkommen (Art. 11 Bst. c).
- Es muss ausserdem, in Zusammenarbeit mit dem für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amt (vgl. Art. 12), das sie wenn nötig anordnen muss, die Massnahmen planen, die in Notlagen ergriffen werden müssen (Art. 11 Bst. d).
- Und schliesslich beteiligt sich das Amt an den Arbeiten der kürzlich durch das GewG eingesetzten beratenden Gewässerbewirtschaftungskommission.

Diese neuen Aufgaben haben zur Folge, dass das Amt mehr Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) einstel-

len muss. Auf diesen Punkt des Gesetzesentwurfs wird im Kapitel «Finanzielle Auswirkungen» näher eingegangen.

Art. 12 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt

Mit dieser Bestimmung sollen die Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Trinkwasserversorgung in Notlagen geklärt und definiert werden. Es wird vorgeschlagen, dass das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt, das derzeit der Sicherheits- und Justizdirektion angegliedert ist, diese Aufgabe übernimmt.

11.2.2 2. Abschnitt: Gemeinden

A. Trinkwasserverteilung und -versorgung

Art. 13 Verteilungspflicht – Adressaten

Zuerst muss klargestellt werden, dass die Artikel 13 und 14 über die Verteilungspflicht aus Sicht der Raumplanung keine Bedeutung haben. Sie stehen in keinem Zusammenhang mit der Erschliessungspflicht. Die Problematik der Grob- und Detailerschliessung der Zonen ist durch das RPBG geregelt (Art. 93 ff. RPBG).

Die Frage des Eigentums an den «Trinkwasserinfrastrukturen», die zur Trinkwasser-Groberschliessung im Sinne des RPBG gehören, ist ausserdem in Artikel 5 und 6 des vorliegenden Gesetzes geregelt.

Die Artikel 13 und 14 regeln lediglich die Pflicht zur *Verteilung* und ihre allfälligen Ausnahmen. Sie schreiben nicht vor, wo und wann Trinkwasserinfrastrukturen gebaut werden müssen.

Artikel 13 des Entwurfs sieht vor, dass die Gemeinden verpflichtet sind, «den im Zonennutzungsplan festgelegten Bauzonen genügend Trinkwasser zu verteilen». Nur in Zusammenhang mit Artikel 93 Abs. 1 RPBG über die Erschliessungspflicht der Bauzonen kann aus diesem Artikel geschlossen werden, dass diese Grundstücke anschliessbar sein müssen, oder in anderen Worten, dass die obligatorische Trinkwasserversorgung anhand von Trinkwasserinfrastrukturen vorgenommen werden muss. Der in diesem Gesetz verwendete Begriff Bauzone entspricht übrigens dem in der Raumplanung, im RPBG verwendeten Begriff.

Die im Entwurf vorgeschlagene Formulierung scheint auf den ersten Blick den Gemeinden mehr Aufgaben aufzutragen, als es heute der Fall ist. Gemäss dem gegenwärtigen Gesetzestext (vgl. Art. 8) sind die Gemeinden «lediglich» verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Wohn- und öffentliche Räume über genügend Trinkwasser verfügen. Da die Gemeinden gegenwärtig keine Trinkwasserverteilungspflicht haben, sondern nur das Nötige tun müssen (dafür sorgen), dass das Wasser in genügender Menge verfügbar ist, könnte man also den Eindruck haben, dass Artikel 13 den Gemeinden mehr Aufgaben aufbürdet.

Dies ist jedoch nicht der Fall, und zwar aus folgenden Gründen:

a) Der gegenwärtig verwendete Begriff «dafür sorgen» ist zwar tatsächlich unklar, aber es ist offensichtlich, dass er nicht nur eine Aufsichtsaufgabe, sondern auch eine Handlungspflicht beinhaltet. Wenn die Bevölkerung der betreffenden Gemeinde keinen Zugang zu Trinkwasser hat, bringt es auch nichts, wenn die Gemeinde weiterhin «dafür sorgt». Sie muss handeln, und dieses Handeln besteht in der Verteilung von

Wasser an ihre Einwohnerinnen und Einwohner. Der Ausdruck «dafür sorgen» führt also faktisch zu einer «Verteilungspflicht». Daher ist es sinnvoll, von jetzt an den Ausdruck «Verteilungspflicht» zu verwenden.

b) Die gegenwärtige «Verteilungspflicht» für das Trinkwasser ist nicht oder nur indirekt durch die einschlägigen Bestimmungen der Raumplanungs- und Baugesetzgebung begrenzt. Allein aufgrund von Artikel 8 des geltenden Gesetzes könnte man meinen, dass die Gemeinden verpflichtet sind, alle Einwohnerinnen und Einwohner mit Trinkwasser zu versorgen, also bis in den hintersten Winkel ihres Gebiets, zum Beispiel ausserhalb der Bauzone. Dies ist jedoch nicht der Fall und darf auch nicht der Fall sein.

Artikel 13 des Entwurfs legt den Adressatenkreis der Verteilungspflicht fest. Die Adressaten müssen innerhalb der Bauzonen liegen, die in den Zonennutzungsplänen definiert sind. Dies erscheint angesichts der im RPBG vorgesehenen Erschliessungspflicht logisch.

Der Begriff der «genügenden Menge» ist unbestimmt. Er kann nur von Fall zu Fall bestimmt werden, je nach Ortschaft (Stadt, Land) und je nach Aktivitäten, die in diesen Ortschaften ausgeführt werden. Um die Umsetzung des vorliegenden Gesetzes durch die Gemeinden zu vereinfachen, ist es jedoch angebracht, den Begriff so genau wie möglich zu umschreiben.

In der Schweiz kann generell von einem spezifischen Trinkwasserverbrauch von durchschnittlich 200/250 Liter pro Tag und Person ausgegangen werden. Je nach Zeitpunkt (z. B. Spitzenverbrauchszeiten) und den betroffenen Zonen (ländlicher oder städtischer Raum, landwirtschaftliche, industrielle oder gewerbliche Tätigkeiten usw.) kann der maximale spezifische Verbrauch 50% bis 100% höher liegen.

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass es nicht sinnvoll ist, im Trinkwassergesetz Perimeter ausserhalb der Bauzone vorzusehen, in denen die Gemeinden zur Verteilung von Trinkwasser verpflichtet wären. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Gemeinwesen gemäss Artikel 58 Abs. 2 RPBG nicht verpflichtet ist, die Kosten für den Bau, den Betrieb und den Unterhalt von zusätzlichen Erschliessungsanlagen für besondere Perimeter in der Landwirtschaftszone zu tragen. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Gemeinden souverän entscheiden können, auch ausserhalb der Bauzone Trinkwasser zu verteilen.

Art. 14 Verteilungspflicht – Ausnahmen

Artikel 14 Abs. 1 berücksichtigt die Situation der Adressaten im Sinne von Artikel 13, die zwar anschliessbar sind, jedoch Eigentümer von privaten Trinkwasserressourcen mit genügend natürlich belassenem oder aufbereitetem Trinkwasser sind und diese nutzen. Da die Trinkwasser-Groberschliessung diesen Adressaten im Prinzip keinen Nutzen bringt, ist es nur gerecht, einerseits die Gemeinde von ihrer Verteilungspflicht ihnen gegenüber zu entbinden und andererseits auch die Adressaten von der Entrichtung der Vorzugslast auszunehmen (vgl. Art. 31 Abs. 3).

Es sei jedoch bemerkt, dass in jedem Fall die Spezialgesetzgebungen, die zur Einrichtung einer Brandbekämpfung verpflichten, vorbehalten bleiben (vgl. beispielsweise das Gesetz vom 12. November 1964 betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden, das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember

2008). Befindet sich der fragliche Adressat also im Perimeter der Brandbekämpfung, und sind die Brandbekämpfungsinfrastrukturen, die ihm dienen können, realisiert, muss er in jedem Fall die Löschwassergebühr bezahlen. Wie alle seine Mitbürgerinnen und Mitbürger, die sich im Perimeter der Brandbekämpfung befinden, profitiert er jederzeit vom Schutz des Brandbekämpfungsnetzes. Es ist daher normal, dass er wie alle zur Finanzierung dieses Netzes beiträgt. Ist keine Brandbekämpfung vorhanden oder sind die vorhandenen Trinkwasserinfrastrukturen nicht verfügbar oder nicht an die Brandbekämpfung angepasst, ist es möglich, dass die Brandbekämpfung auf der Grundlage der Gesetzgebung über die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden, aber auch und in jedem Fall auf der Grundlage des RPBG realisiert werden muss (Art. 94 Abs. 1 Bst. b RPBG; Groberschliessung).

Es kann jedoch auch zu einem Versorgungsengpass einer privaten Trinkwasserressource kommen (z. B. im Falle einer Verschmutzung, die ihren Gebrauch unmöglich macht, seltener wenn sie austrocknet oder aber wenn die vertraglichen Beziehungen zum privaten Eigentümer der Trinkwasserinfrastruktur, der als Versorgung handelt, erlöschen). Artikel 14 Abs. 2 berücksichtigt diese Möglichkeit, indem er vorsieht, dass in einem solchen Fall die Pflicht der Gemeinde erneut entsteht. Das heisst einerseits, dass die Gemeinde alles unternehmen muss, damit dieser Adressat Trinkwasser erhält, und andererseits, dass in einer solchen Situation der erwähnte Adressat, nachdem er angeschlossen wurde, in Anwendung von Artikel 31 Abs. 4 die volle Anschlussgebühr entrichten muss.

Das in Artikel 14 Abs. 3 erwähnte «zusätzliche Trinkwasser» versteht sich im Zusammenhang mit dem Begriff der «Verteilung von Trinkwasser in genügender Menge». «Zusätzlich» sind also die Trinkwassermengen, die über diese genügende Menge hinausgehen. Damit sind grundsätzlich die Fälle gemeint, in denen beispielsweise besondere Industrien einen grossen Bedarf an Trinkwasser für die Ausübung ihrer Tätigkeit haben. Im Übrigen erfordert dieser dritte Absatz keinen besonderen Kommentar.

Art. 15 Verwaltung der Trinkwasserverteilung – Grundsatz

Das Trinkwasser sollte vorzugsweise von den Gemeinden oder anderen Gemeinden, mit denen sie zusammenarbeiten, verwaltet werden (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2). Denn die dazu notwendigen Trinkwasserinfrastrukturen müssen, falls sie mit öffentlichen Gewässern gespeist werden, in ihrem Eigentum sein (Art. 5).

Da Artikel 15 nur die «Verwaltung» der Verteilung betrifft, oder anders gesagt, weil er nur bestimmt, wer die Trinkwasserverteilung «verwaltet», muss es möglich sein, diese Aufgabe an Dritte zu delegieren. Die Frage der Delegation wird in Artikel 16 geregelt.

Art. 16 Verwaltung der Trinkwasserverteilung – Ausnahmen

Dass die mit öffentlichen Gewässern gespeisten Trinkwasserinfrastrukturen nunmehr im Eigentum der Gemeinwesen sind, bedeutet nicht, dass die Gemeinden in Zukunft alle Aufgaben selbst an die Hand nehmen und alles selbst verwalten müssen.

Artikel 54 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg besagt: «*Staat und Gemeinden können [N.B. öffentliche] Aufgaben Dritten übertragen, wenn ein Gesetz oder Gemeindereglement dies vorsieht, ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht und der Rechtsschutz gewährleistet ist.*» Es ist daher weder ausgeschlossen noch verboten, dass die Gemeinden bestimmte ihrer öffentlichen Aufgaben privaten Stellen oder Privatpersonen übertragen, wenn die so festgelegte Organisation imstande ist, eine rechtskonforme Wasserverteilung für alle sicherzustellen, indem sie gewährleistet, dass es verfügbar, qualitativ gut und zugänglich ist. Eine solche Aufgabendelegation kann auch zugunsten von Unternehmen erfolgen, die vom Staat oder den Gemeinden geschaffen wurden und an denen sich der Staat oder die Gemeinden beteiligen (Art. 54 Abs. 3 der freiburgischen Kantonsverfassung). Dieses Modell ist ziemlich verbreitet. Die Firma Gruyère Energie SA, die zu 100% in öffentlicher Hand ist, erbringt beispielsweise seit vielen Jahren Dienstleistungen insbesondere im Bereich der Trinkwasserversorgung. Der Gesetzesentwurf stellt das Bestehen solcher Dienstleistungserbringer nicht in Frage.

Neu ist hingegen, dass die Verfassung des Kantons Freiburg (Art. 54 Abs. 2) vorschreibt, dass die Erfüllung dieser delegierten öffentlichen Aufgaben der Aufsicht der bevollmächtigenden Körperschaften untersteht. Da die Gemeinden neben dem Trinkwasser auch andere öffentliche Aufgaben Dritten übertragen können, müssen die Modalitäten der Aufgabendelegation in der allgemeinen Gemeindegesetzgebung geregelt werden. Aus diesem Grund enthält Artikel 16 Abs. 1 einen Verweis auf das Gesetz über die Gemeinden¹.

Zum Inhalt von Artikel 16 Abs. 3 sei weiter bemerkt, dass die Organisationen, denen die Gemeinde die Trinkwasserverteilung übertragen hat, den Status eines Verteilers im Sinne des LMG annehmen. Die Pflichten der Gemeinde im Rahmen der Selbstkontrolle nehmen also ab, gleichzeitig steigen jedoch die Aufsichtspflichten. Wenn beispielsweise Private die öffentliche Wasserverteilung verwalten, gehen die potenziellen Verletzungen des Rechts auf den Erhalt oder die Verteilung gemäss den Anforderungen eher von besagten Privaten als von den Gemeinden aus. Da die Gemeinde der wichtigste Akteur im Bereich der Wasserverteilung bleibt, muss sie jedoch die Massnahmen ergreifen, die nötig sind, um zu überwachen, dass die mit der Wasserversorgung beauftragten Privaten tatsächlich den verlangten Pflichten und Leistungen nachkommen und nicht etwa ihre Macht missbrauchen, um zum Beispiel jemanden zu diskriminieren. Sie muss ebenfalls dafür sorgen, dass die Rechtsträger die ihnen anvertrauten Infrastrukturen fachgerecht unterhalten (Einhaltung der diesbezüglichen beruflichen Normen).

Schliesslich gilt es zu beachten, dass die Entscheide, die diese Rechtsträger öffentlicher Aufgaben treffen, beschwerdefähige Verwaltungsverfügungen darstellen. Der

¹ Das Gesetz über das Trinkwasser schlägt in seinen Schlussbestimmungen vor, im Gesetz über die Gemeinden einen neuen Artikel 5^{bis} hinzuzufügen, der spezifisch das Delegieren von öffentlichen Aufgaben durch die Gemeinden an Dritte behandelt. Diese Änderung erlaubt zudem, ein Projekt zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung zu realisieren (Projekt Nr. 48b). Das Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden, insbesondere Artikel 1 (Reglemente und verwaltungsrechtliche Verträge über die Übertragung von Aufgaben), wird später angepasst, da es lediglich die *allfällige* Aufsicht über den Rechtsträger durch die Gemeinde vorsieht.

von Artikel 54 Abs. 1 der freiburgischen Kantonsverfassung geforderte Rechtsschutz besteht in der vorgängigen Einsprache an den Gemeinderat, die von der Beschwerde an den Oberamtmann gefolgt ist (vgl. Art. 153 Abs. 1 und 2 GG).

Art. 17 Wasserversorgung

Artikel 17 handelt von der Wasserversorgung. Er muss in Zusammenhang mit Artikel 4 ff. dieses Entwurfs verstanden werden.

Ohne Wasserversorgung gibt es auch keine Verteilung. Das Ziel dieses Artikels ist es, in den Gemeinwesen, und insbesondere in den Gemeinden, die mit der Trinkwasserverteilung beauftragt sind, eine Versorgungsautonomie zu erreichen.

Dieser Artikel will ausserdem zu Massnahmen in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung ermuntern, indem er vorsieht, dass die Gemeinden zur Wasserversorgung wenn möglich nicht-öffentliche Wasserressourcen auf ihrem Gebiet erwerben und nutzen sollten. Dies bedingt insbesondere, dass die erforderliche Investition für die Gemeinde wirtschaftlich tragbar ist.

Die Nutzung dieser Ressourcen erlaubt es erstens, die Trinkwasserversorgung zu diversifizieren. Zweitens verhindert sie manchmal auch, dass Trinkwasserleitungen über mehrere Kilometer gebaut werden müssen. So wird grundsätzlich die Häufung unterschiedlicher Einflüsse, wie technischer oder umwelttechnischer Einflüsse, verhindert. Gleichzeitig geht die Verwendung von lokalen Wasserressourcen mit ökonomischeren Infrastrukturen für den Trinkwassertransport einher. In diesem Sinn würde dieser Anreiz es auch ermöglichen, den folgenden Grundsatz des kantonalen Richtplans zum Standort direkt umzusetzen: «Prioritäre Nutzung der Wasservorräte, für welche die Zuleitungsinfrastrukturen wirtschaftlich am vorteilhaftesten sind».

Allgemein zielt Artikel 17 also darauf ab, die Gemeinwesen zu ermutigen, die auf dem Gemeindegebiet vorhandenen Wasserressourcen zu erwerben und zu nutzen. Dieses Ziel muss auch mit Artikel 17 Abs. 3 in Zusammenhang gesetzt werden, da die Bevölkerung und die Gemeinwesen zur Gewährleistung ihrer Wasserversorgung nicht vollständig von privaten Eigentümern abhängig sein sollten.

Art. 18 Vorübergehende Verpflichtung Dritter zur Trinkwasserversorgung und -verteilung

Die Absätze 1 bis 3 regeln die Zurverfügungstellung von Wasser bzw. die Wasserversorgung. Absatz 4 betrifft die Bereitstellung von Infrastrukturen für die Trinkwasserverteilung, wenn sie für eine Gemeinde notwendig sind.

- Artikel 18 Abs. 1 geht davon aus, dass öffentliche Gewässer, auch wenn sie Gegenstand einer Konzession sind, der gesamten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden können müssen, wenn sich dies als nötig erweist.

Artikel 18 Abs. 1 schafft also die gesetzliche Grundlage, die es erlaubt, wenn nötig von einem Gemeinwesen, das über genügend Trinkwasser verfügt, zu verlangen, dass es anderen vorübergehend Wasser zur Verfügung stellt. Das ist nur möglich, wenn die betroffene Gemeinde keine andere Möglichkeit hat, sich mit Wasser zu versorgen, und wenn dieses Zurverfügungstellen das verpflichtete Gemeinwesen nicht selbst

bedürftig macht (Ausdruck des Prinzips der Verhältnismässigkeit). Des Weiteren sei bemerkt, dass der vorliegende Artikel direkt an Artikel 4 des Entwurfs anlehnt, dessen Terminologie hier übernommen wird.

- Artikel 18 Abs. 2 sieht vor, dass die für die Anordnung zuständige Behörde auch den Tarif des gelieferten Wassers festlegt. Der Tarif sollte jedoch nur festgesetzt werden, wenn sich die Parteien nicht einigen können. In einem solchen Fall müsste die Behörde den Wassertarif gemäss den einschlägigen allgemeinen Regeln festlegen (siehe dazu «Die Finanzierung der Trinkwasserversorgung»).
- Artikel 18 Abs. 3 ist subsidiär zu Absatz 1. Er erlaubt es, zu den gleichen Bedingungen von einem Eigentümer nicht-öffentlicher Gewässer zu verlangen, dass er die betroffenen Gemeinden mit Trinkwasser versorgt. Dieser Artikel knüpft direkt an Artikel 6 des Entwurfs an, dessen Terminologie er übernimmt.
- Artikel 18 Abs. 4 behandelt die Zurverfügungstellung der Trinkwasserinfrastrukturen der «Verpflichteten» im Sinne der Absätze 1 bis 3.

Der Umstand, dass Artikel 18 nur eine *vorübergehende* Massnahme erlaubt, bedeutet nicht unbedingt, dass diese von kurzer Dauer sein muss. Zwar *kann* die Dauer der Verpflichtung im Begehrensvertrag eindeutig festgelegt werden, es ist jedoch keine Voraussetzung für den verlangten vorübergehenden Charakter. Auch wenn die exakte Dauer des Begehrens nicht eindeutig in der Begehrensverfügung festgelegt werden könnte, könnte die Wasserversorgungspflicht weiterlaufen, bis die in Betracht gezogene Alternative den Betrieb aufnimmt.

Ein solches vorübergehendes Begehren könnte beispielsweise angeordnet werden, bis die Gemeinde über ihre eigenen Wasserressourcen und Trinkwasserinfrastrukturen verfügt, d. h. während der öffentliche Auflage, des Vergabeverfahrens und des Baus oder gegebenenfalls während eines Enteignungsverfahrens im Sinne von Artikel 19.

Art. 19 Enteignung

Artikel 19 betrifft nur die Infrastrukturen zur Trinkwasserverteilung, die mit nicht-öffentlichen Gewässern gespeist werden (vgl. Art. 6). Dieser Artikel dürfte nur ausnahmsweise zur Anwendung kommen.

Er geht davon aus, dass die Gemeinde eine Verteilungspflicht hat, die sie langfristig nicht erfüllen kann. Damit es nicht dazu kommt, muss ausdrücklich vorgesehen werden, dass die im öffentlichen Interesse verwendbaren Infrastrukturen sowie ihr Versorgungsmittel enteignet werden können. Falls der Gemeinde die Verteilung *vorübergehend* unmöglich ist, wird Artikel 18 angewendet.

Die Fälle, in denen Artikel 19 angewendet wird, sind grundsätzlich folgende:

- Bst. a: Die Gemeinde hat eine Verteilungspflicht gegenüber den nicht angeschlossenen Benutzerinnen und Benutzern (s. Art. 13 und 14).
- Bst. b: Natürliche und juristische Personen, die gegebenenfalls enteignet würden, beabsichtigen, diese Benutzer nicht mit Trinkwasser zu versorgen oder verlangen dafür einen überhöhten Preis.
- Bst. c: Die Enteignung ist die *ultima ratio*. Dazu muss erwähnt werden, dass ein überwiegendes Interesse, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Umwelt- oder Naturschutz, die Errichtung von Verteiler-

infrastrukturen einer Gemeinde, die gegebenenfalls Eigentümerin einer Quelle ist, die sie nutzen möchte, verhindern kann.

B. Infrastrukturen, Hausinstallationen und Qualität des verteilten Wassers

Art. 20 Infrastrukturen

Dieser Artikel ist selbsterklärend.

Es sei daran erinnert, dass der Begriff der Trinkwasserinfrastrukturen, der in Artikel 2 Abs. 1 Bst. b dieses Entwurfs festgelegt wurde, dem Begriff in Artikel 6 der Bundesverordnung über das Trinkwasser entspricht, d. h., es handelt sich hier um «Anlagen zur Fassung oder Aufbereitung, zum Transport, zur Speicherung und zur Verteilung des Trinkwassers [...]».

Des Weiteren gilt auch zu beachten, dass die Trinkwasserqualität eng mit dem Zustand und der Konzeption dieser Infrastrukturen zusammenhängt. Die Frage der Trinkwasserqualität als solches ist Gegenstand der Artikel 20 ff. sowie der Bundesgesetzgebung.

Art. 21 Hausinstallationen

Die Hausinstallationen werden in Artikel 2 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes definiert.

Wie auch bei den Infrastrukturen hängt die Qualität des Trinkwassers eng mit dem Zustand und der Konzeption der Hausinstallationen zusammen. Die Frage der Trinkwasserqualität als solches ist Gegenstand der Artikel 22 ff. sowie der Bundesgesetzgebung.

Es gilt zu beachten, dass die «Hausinstallationen» nicht den Anforderungen des Erschliessungsprogramms entsprechen müssen, da sie im Gegensatz zu den «Trinkwasserinfrastrukturen» nicht Teil dieses Programms sind. Dies ist übrigens der Grund dafür, weshalb die «Hausinstallationen» und die «Trinkwasserinfrastrukturen» in zwei getrennten Artikeln behandelt werden.

Art. 22 Qualität – Wasseranalysen

Die Mindest-Qualitätsstandards des Trinkwassers sind im Bundesrecht festgelegt. Artikel 22 Abs. 1 verweist auf diese Standards.

Die Trinkwasserversorgungen müssen dem Konsumenten Wasser liefern, das mikrobiologisch, chemisch, physikalisch und organoleptisch einwandfrei ist. Als Lebensmittel muss das Trinkwasser im Rahmen der Pflicht der Versorger zur Selbstkontrolle regelmässigen Kontrollen unterzogen werden. Der Kontrollplan (Analysekriterien, Ort der Probeentnahmen und Häufigkeit der Kontrollen) muss so definiert werden, dass die identifizierten Risiken genügend überwacht und die unterschiedlichen Umstände und die meteorologischen Bedingungen berücksichtigt werden. Die in den Richtlinien des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfaches (SVGW) publizierten Mindesthäufigkeiten und die Empfehlungen des Amtes können als Grundlage für die Erstellung des Kontrollplans dienen. Wenn die Normwerte nicht mehr respektiert werden oder in besonderen Situationen muss die Aufsicht umgehend angepasst werden.

Der Entwurf sieht in Artikel 22 ff. vor, dass die Gemeinden insbesondere dafür sorgen, dass die Qualität des auf ihrem Gebiet verteilten Trinkwassers den Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung des Bundes entspricht.

Diese Aufgabe ist nicht neu; sie entspricht namentlich den Artikeln 8 und 10 des geltenden Gesetzes.

1. In ihrer Funktion als Verteiler haben die Gemeinden, wie es bereits jetzt generell der Fall ist, die Primärhaftung in dieser Sache, d. h.:

a) Wenn sie die Verteilung selbst verwalten (Art. 15), müssen sie die Qualität des verteilten Wassers selbst überprüfen.

b) Wenn sie diese Aufgabe delegieren, müssen sie dafür sorgen, dass die verpflichteten Dritten diese Aufgabe korrekt ausführen (vgl. dazu auch den Kommentar zu Art. 16).

2. In ihrer Funktion als Gemeindebehörde, die mit dem Trinkwasser beauftragt ist, müssen sie ebenfalls sicherstellen, dass die allfälligen privaten Trinkwasserversorgungen auf ihrem Gebiet ihre Verteilungspflichten wahrnehmen. Hierbei handelt es sich um eine Aufsichtsaufgabe.

Absatz 2 sieht vor, dass dem Amt regelmässig Proben zur Analyse geliefert werden müssen. Diese Zentralisierung erlaubt es dem Amt namentlich, eine Übersicht über die kantonalen Trinkwasserinfrastrukturen und die Qualität des verteilten Wassers zu erhalten. In der Folge kann es den Bedarf an Infrastrukturen und Wasser planen, auch im Hinblick auf Notlagen. Diesbezüglich ist zu präzisieren, dass das Amt dank seiner Kenntnis der Netze – ein Vorteil des geltenden Systems, das die Verteiler bereits verpflichtet, ihm Proben abzugeben – unverzüglich mit den Verantwortlichen Kontakt aufnimmt und Massnahmen anordnet, wenn es von ungenügenden mikrobiologischen Werten Kenntnis erhält (in der Regel am Tag nach der Abgabe der Probe beim Amt). Dabei kann es sich je nach Fall um die Anordnung, das Wasser vor jedem Ernährungsgebrauch abzukochen, um eine Schockchlorierung oder um die Ausserbetriebnahme einer kontaminierten Quelle handeln.

Wenn der Kantonschemiker unangekündigte Analysen des Wassers bestimmter Infrastrukturen vornimmt, entbindet diese amtliche Kontrolle den Verteiler übrigens nicht von der Pflicht, die Qualität des von ihm verteilten Wassers selbst zu kontrollieren. Die in Artikel 23 LMG enthaltene Pflicht zur Selbstkontrolle bleibt in jedem Fall bestehen.

Art. 23 Qualität – Ergebnisse der Analysen und Kosten

Zu treffende Massnahmen können namentlich Notfallmassnahmen zum Schutz der Bevölkerung (obligatorisches Abkochen des Wassers; vgl. dazu auch Art. 24) oder zur Verbesserung oder Modernisierung der Infrastrukturen sein. Einige der vorgeschriebenen Massnahmen können Verfügungscharakter haben, falls die Entscheide im Fachkompetenzbereich des Kantonschemikers liegen, oder aber nur Empfehlungscharakter.

Das Amt stellt seine Leistungen den Empfängern gemäss dem Tarif in Rechnung, der vom Staatsrat festgesetzt wird.

Art. 24 Qualität – Trinkwasserverschmutzung

Die Problematik der Trinkwasserverschmutzung wird speziell in Artikel 24 behandelt, da sie unter dem Blickwinkel des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung besonders wichtig ist.

Artikel 24 bedarf keines besonderen Kommentars. Zu erwähnen ist höchstens, dass dieser Artikel bezweckt, die Information unter allen Verteilern von potenziell verschmutztem Wasser obligatorisch zu machen. Es ist wesentlich, dass die Information fliesst, und zwar umso mehr, wenn die Infrastrukturen, in denen eine Wasserverschmutzung auftritt, vernetzt sind.

Im Fall einer Verschmutzung muss die Wasserversorgung beweisen können, dass sie alle Massnahmen zu Gewährleistung von einwandfreiem Trinkwasser ergriffen hat. Beim Nachweis, dass qualitativ gute Arbeit geleistet wurde, können die Dokumente der Selbstkontrolle äusserst hilfreich sein (s. Art. 26).

Die Dokumente der Selbstkontrolle bringen jedoch nicht viel, wenn sie nicht angewendet werden. Es ist daher sinnvoll, hier insbesondere den Artikel 54 der LGV zu zitieren, der die «Abgabe gesundheitsgefährdender Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände» behandelt. Diese Bestimmung lautet wie folgt:

¹ *Stellt die verantwortliche Person fest oder hat sie Grund zur Annahme, dass vom Betrieb eingeführte, hergestellte, verarbeitete, behandelte oder abgegebene Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände die Gesundheit gefährdet haben oder gefährden können, und stehen die betreffenden Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände nicht mehr unter der unmittelbaren Kontrolle des Betriebs, so muss sie unverzüglich:*

- a) *die zuständige kantonale Vollzugsbehörde informieren;*
- b) *die erforderlichen Massnahmen treffen, um die betreffenden Produkte vom Markt zu nehmen (Rücknahme); und*
- c) *falls die Produkte die Konsumentinnen und Konsumenten schon erreicht haben könnten: die Produkte zurückrufen (Rückruf) und die Konsumentinnen und Konsumenten effektiv und genau über den Grund des Rückrufs informieren.*

² *Hat sie Kenntnis davon oder Grund zur Annahme, dass lebensmittelbedingte Krankheitsausbrüche in Zusammenhang mit ihrem Lebensmittelbetrieb stehen, so hat sie dafür zu sorgen, dass Proben verdächtiger Lebensmittel oder Stämme isolierter Krankheitserreger erhalten bleiben und bei Bedarf den Vollzugsbehörden zugänglich gemacht werden.*

³ *Sie muss mit den Vollzugsbehörden zusammenarbeiten.*

Art. 25 Notfälle

Artikel 25 betrifft den äusserst seltenen Fall, dass Wasser verteilt werden könnte, das den Anforderungen nicht entspricht.

Bevor die Verwendung von verschmutztem Wasser bewilligt wird, müssen zuerst alle anderen Möglichkeiten geprüft werden, gesetzeskonformes Wasser zu verteilen, namentlich die der vorübergehenden Versorgungs- und Verteilungspflicht Dritter (Art. 18).

Die Gemeinde muss aufgrund ihrer Kompetenzen im Bereich der Trinkwasserversorgung vorgängig ein Gesuch einreichen.

Art. 26 Trinkwasserdossier

Artikel 26 ist selbsterklärend. Es handelt sich hierbei um eine fast wörtliche Übernahme des Artikels 12 des

geltenden Gesetzes über das Trinkwasser. Im Entwurf wird jedoch der Begriff «Trinkwasserkartei» durch das anschaulichere «Trinkwasserdossier» ersetzt.

Eine Präzisierung des Gesetzesentwurfs besteht darin, dass das erwähnte «Dossier» die «Dokumente der Selbstkontrolle» enthalten muss. Der Leitungskataster ist integrierender Bestandteil dieser Dokumentation.

- Die Selbstkontrolle ist im Lebensmittelbereich seit 1995 eine gesetzliche Pflicht. Die «Dokumente der Selbstkontrolle» enthalten alle Elemente, die zur Sicherung der Trinkwasserqualität erforderlich sind. Dazu gehören namentlich: die Organisation, die Aufgaben und Verantwortungen des Verteilers, das detaillierte Inventar der Ressourcen und Bauwerke (Pläne), die Analyse der potenziellen (physikalischen, chemischen und biologischen) Gefahren und die Sicherungsmassnahmen, die Verfahren der Ressourcenüberwachung, die Infrastrukturen, die allfälligen Bearbeitungsinstallationen, die Probenpläne (Häufigkeit, Ort der Entnahme, Kriterien der Kontrolle), das Vorgehen im Falle einer Verschmutzung, die erwogenen Lösungen der Versorgung im Fall einer Notlage.
- Wie in Artikel 55 LGV dargestellt, müssen alle Massnahmen im Rahmen der Selbstkontrolle schriftlich dokumentiert werden. Auf diese Weise kann der Verteiler zeigen, welche Massnahmen er getroffen hat, um seine Verpflichtungen zu erfüllen.

C. Finanzierung der Trinkwasserinfrastrukturen

Art. 27 Finanzierung – Grundsätze

Ein grosser Teil der Trinkwasserinfrastrukturen des Kantons ist veraltet. Viele von ihnen wurden Anfang des 20. Jahrhunderts gebaut, und ihr Zustand lässt teilweise zu wünschen übrig. Sie müssen daher in den nächsten Jahrzehnten ersetzt werden. Dadurch könnte die Wassermenge verringert werden, die aufgrund des schlechten Zustands einiger Netze verloren geht.

Für die Erneuerung der Trinkwasserinfrastrukturen sind sehr grosse Investitionen nötig. Die Finanzierung dieser Infrastrukturen muss unbedingt langfristig sichergestellt werden, auch für die zukünftigen Generationen. Es ist daher wichtig, dass das Gesetz klare, einheitliche Grundsätze zur Erhebung von Beiträgen vorsieht. Der Entwurf stellt in diesem Zusammenhang gewisse Parallelen mit der Gesetzgebung über das Abwasser her.

Artikel 27 Abs. 2 sieht vor, dass die Beiträge die *gesamten* Kosten für die Trinkwasserinfrastrukturen decken müssen. Dies bedeutet nicht nur, dass die Kosten alle Faktoren im Zusammenhang mit den Trinkwasserinfrastrukturen berücksichtigen müssen, sondern auch, dass die Beiträge deren Kosten zu 100% decken müssen.

Die Berechnung der in Artikel 27 Abs. 3 erwähnten Beiträge wird durch den PTWI bestimmt. Es werden nicht nur die bestehenden Infrastrukturen berücksichtigt, sondern auch Infrastrukturen, die mittelfristig gebaut werden müssen.

Zur Erläuterung der Artikel 27 ff. soll hier auf die Art und die Zweckbestimmung der darin aufgeführten Beiträge eingegangen werden:

Einmalige Gebühren:

- **Anschlussgebühr:** Die Anschlussgebühr wird für Grundstücke erhoben, die an die Trinkwasserinfra-

strukturen angeschlossen werden. Sie dient dazu, die Baukosten für Trinkwasserinfrastrukturen zu decken.

- **Vorzugslast:** Die Vorzugslast wird bei Grundstücken in einer Bauzone erhoben, die nicht angeschlossen aber anschliessbar sind. Sie dient dazu, die Baukosten für Trinkwasserinfrastrukturen zu decken, an die besagte Grundstücke angeschlossen werden könnten.

Gemäss der Definition des Bundesgerichts (BGE 95 I 506 und 99 Ia 594) stellen die *Vorzugslasten* einen Beitrag zur Deckung der Kosten bestimmter vom Gemeinwesen im allgemeinen Interesse errichteten Einrichtungen dar und werden bei den Personen oder Personengruppen erhoben, die besondere Vorteile daraus ziehen. Damit eine Person zur Entrichtung eines solchen Beitrags verpflichtet werden kann, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: zum einen muss sie einen Sondervorteil aus den öffentlichen Einrichtungen ziehen, also mehr als der Durchschnitt der Bürgerinnen und Bürger davon profitieren, und zum andern muss der Vorteil wirtschaftlicher Natur sein, also eine Wertsteigerung eines Gutes darstellen.

Wiederkehrende Gebühren:

- **Jährliche Grundgebühr:** Die jährliche Grundgebühr wird als Gegenleistung für die Zurverfügungstellung des Trinkwassernetzes erhoben. Sie dient zur Finanzierung der Fixkosten (Schuldentilgung, Zinsen) und der später anfallenden Kosten für den Werterhalt der Trinkwasserinfrastrukturen.
- **Betriebsgebühr:** Die Betriebsgebühr wird pro m³ bezogenes Wasser erhoben. Sie dient dazu, die Kosten im Zusammenhang mit dem Verbrauchsvolumen zu decken.
- **Jährliche Löschwassergebühr:** Gemäss diesem Gesetz ist die jährliche Löschwassergebühr als wiederkehrende Gebühr zu verstehen. Sie wird vor allem für Hydranten zur Brandbekämpfung erhoben. Mit dieser Gebühr muss der Anteil der für die Feuerbekämpfung anfallenden Kosten der Trinkwasserinfrastrukturen gedeckt werden.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass sich die in den Artikeln 27 ff. verwendeten Begriffe auf die im Anhang der interkantonalen Vereinbarung vom 22. September 2005 über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) festgelegten Raumplanungsbegriffe beziehen¹.

Die Verwendung dieser, im Übrigen auch im neuen RPBG gebrauchten Terminologie hat die folgenden Vorteile:

1. Sie gibt den Gemeinden den nötigen Handlungsspielraum, was die Kriterien für die Berechnung der Gebühren entsprechend den Gegebenheiten des Terrains betrifft.
2. Sie ermöglicht eine klare und einheitliche Definition der verwendeten Begriffe.
3. Sie ermöglicht es, die erforderliche Verbindung zwischen den Gebühren, ihrer Berechnung und den Plänen herzustellen.

¹ IVHB; SGF 710.7

Art. 28 Finanzierung – Anschlussgebühr – Zweckbestimmung

Die Anschlussgebühr entspricht dem «Einkauf» des tatsächlichen Anschlusses in das bestehende Trinkwassernetz der Gemeinde. Sie muss die Deckung der Kosten für den Bau der öffentlichen Infrastrukturen zur Wasserversorgung ermöglichen.

Die Anschlussgebühr wird beim Anschluss des Grundstücks an das Trinkwassernetz der Gemeinde erhoben.

Art. 29 Finanzierung – Anschlussgebühr in der Bauzone

Artikel 29 Abs. 1 braucht nicht weiter kommentiert zu werden. Er entspricht der gegenwärtigen Situation, wobei erneut darauf hingewiesen sei, dass der Gesetzesentwurf die neuen Baubegriffe verwendet (aGSF, GFZ, BMZ und ÜZ).

In Artikel 29 Abs. 2 wird der besonderen Situation von landwirtschaftlichen Gewerben Rechnung getragen, die sich in der Bauzone befinden und an das Trinkwassernetz angeschlossen sind, indem vorgesehen wird, dass die Anschlussgebühr für Gebäude, die zu einem landwirtschaftlichen Heimwesen gehören, aufgrund einer theoretischen Fläche berechnet werden. Für die landwirtschaftliche Tätigkeit sind naturgemäss grosse Flächen erforderlich, und es wäre manchmal übertrieben, diese zu berücksichtigen. Die Gemeinden berücksichtigen in ihren Reglementen häufig eine sogenannte an die landwirtschaftlichen Gebäude «angrenzende» Fläche. Damit werden im Übrigen die in der für erheblich erklärten Motion Hubert Carrel über Gebühren für die Abwasserableitung und -reinigung (Nr. 073.04) festgelegten Grundsätze im Hinblick auf das Trinkwasser umgesetzt. Dieser Motion wurde auch im neuen GewG (Art. 41 Abs. 3 GewG) Rechnung getragen, und es scheint sinnvoll, die gleichen Grundsätze auch für das Trinkwasser zu übernehmen.

Die Gebäude des landwirtschaftlichen Heimwesens, um das es hier geht, befinden sich jedoch in der Bauzone, einer Zone, die von Natur aus nicht für die landwirtschaftliche Tätigkeit bestimmt ist. Wenn sie von einem allzu vorteilhaften Berechnungsmodus profitieren, so besteht die Gefahr, dass diese Grundstücke gehortet werden, was nicht im öffentlichen Interesse ist. Die Anschlussgebühr kann daher nur dann aufgrund einer theoretischen Fläche berechnet werden, wenn die Berücksichtigung des gesamten Grundstücks (oder der gesamten Parzelle) eine wirklich untragbare finanzielle Belastung darstellen würde. Die finanzielle Belastung sollte nur dann als untragbar betrachtet werden, wenn der Betrag in keinem Verhältnis zum Vorteil (dem Anschluss) steht.

Es sei hier noch einmal betont, dass es in Artikel 29 Abs. 2 nur um landwirtschaftliche Gebäude geht. Diejenigen Gebäude auf den besagten Grundstücken, die nicht mehr zum landwirtschaftlichen Heimwesen gehören, würden auf keinen Fall in den Genuss der Ausnahme kommen.

Art. 30 Finanzierung – Anschlussgebühr ausserhalb der Bauzone

Artikel 30 sieht eine ähnliche Lösung wie jene in Artikel 29 Abs. 2 vor. Es lässt sich jedoch nicht genau die gleiche Lösung wie im vorhergehenden Artikel übernehmen, da man sich ausserhalb der Bauzone befindet. Daraus folgt, dass Artikel 30 nicht nur die Verwendung

einer theoretischen Fläche, sondern auch einer theoretischen Ziffer vorsieht. Artikel 30 gilt im Übrigen für alle Grundstücke ausserhalb der Bauzone, nicht nur für landwirtschaftlich bewirtschaftete.

Der in Artikel 29 Abs. 2 eingeräumte Vorbehalt der untragbaren Belastung braucht in Artikel 30 nicht übernommen zu werden. Eine Hortung von Grundstücken in der Landwirtschaftszone ist nicht zu befürchten.

Art. 31 Finanzierung – Vorzugslast

Sind Grundstücke anschliessbar, so heisst das, dass sie Sondervorteile aus den von den Gemeinwesen gebauten Trinkwasserinfrastrukturen ziehen oder ziehen können. Die Tatsache, dass Grundstücke anschliessbar sind, verschafft ihnen auch einen wirtschaftlichen Vorteil, da dies ihren Marktwert steigert. Für anschliessbare Grundstücke können daher Vorzugslasten erhoben werden. In Anbetracht dessen, dass es sich um einen theoretischen Vorteil handelt, solange der Anschluss nicht tatsächlich erfolgt ist, kann dieser Beitrag nur ein Teil der Gebühr betragen, die im Falle eines tatsächlichen Anschlusses verlangt würde. In Artikel 31 Abs. 1 des Entwurfs wird dieser Anteil auf 70% der Anschlussgebühr festgelegt.

Mit Absatz 2 dieser Bestimmung wird erneut der Motion von Grossrat Hubert Carrel (Nr. 073.04) Folge gegeben, was das Trinkwasser betrifft (s. Art. 29 Abs. 2). Der spezifisch erwähnte Fall kommt selten vor: Es handelt sich um Landwirtinnen und Landwirte, die ihr Land, das sich in der Bauzone befindet, weiter bewirtschaften wollen und Gefahr laufen würden, in eine finanziell schwierige Lage zu geraten, wenn sie ihre Vorzugslast unverzüglich zu bezahlen hätten. Die Situation dieser Personen ist sehr speziell, da ihr Land und ihre Gebäude im Allgemeinen der Landwirtschaftszone zuzuteilen sind. Es rechtfertigt sich, ihnen diese Möglichkeit zu eröffnen. Die in diesem Abschnitt gefundene Lösung entspricht in allen Punkten der in der Gesetzgebung über den Gewässerschutz festgelegten Lösung unter Artikel 103 Abs. 2 RPBG.

Mit Absatz 3 wird der Tatsache Rechnung getragen, dass eine mögliche Anschliessung nicht immer so offensichtliche wirtschaftliche Vorteile bringt, wie sie in Absatz 1 erwähnt sind. Tatsächlich gibt es Grundstücke, die über ihre eigenen Trinkwasserressourcen verfügen, die es ihnen erlauben (oder erlauben würden) auf öffentliche Trinkwasserinfrastrukturen zu verzichten (vgl. in diesem Sinne namentlich Art. 14). Sie dürften daher, zumindest theoretisch, nie von den Vorteilen der Trinkwasserinfrastrukturen, an die sie angeschlossen werden könnten, Gebrauch machen müssen. Für diese Grundstücke sollte also keine Vorzugslast erhoben werden können. Der Entwurf sieht daher vor, dass diese Grundstücke von der Entrichtung einer Vorzugslast ausgenommen sind.

Artikel 31 Abs. 4 trägt dem Umstand Rechnung, dass ein Anschluss der Grundstücke nach Abs. 1 bis 3, aus welchem Grund auch immer, nicht auszuschliessen ist. Unter diesen Umständen soll die Anschlussgebühr erhoben werden, und dieser Umstand soll im Gesetz explizit erwähnt werden, um jeden Widerstand zu verhindern. Vom Gesamtbetrag wird die gegebenenfalls erhobene Vorzugslast abgezogen.

Art. 32 Finanzierung – Jährliche Grundgebühr

Dieser auf das Gebiet des Trinkwassers angepasste Artikel ist sehr ähnlich wie die Lösung, die im kantonalen Gewässergesetz angenommen wurde (vgl. Art. 42).

Die jährliche Grundgebühr entspricht der «Miete» des Gemeinedenetzes.

- Mit ihr müssen die Fixkosten finanziert werden können, d. h. die Zinsen und die Schuldentilgung für die Finanzierung der bestehenden kommunalen Infrastrukturen (Art. 32 Abs. 1 Bst. a). Mit anderen Worten wird diese Gebühr erhoben, damit die Gemeinden die Instandhaltung und den Werterhalt dieser Infrastrukturen sicherstellen können.
- Mit ihr müssen auch die Infrastrukturen finanziert werden können, die noch gebaut werden müssen, resp. die im PTWI vorgesehen sind. Dabei handelt es sich ausschliesslich um die Finanzierung der *Groberschliessung* (gemäss RPBG) im Bereich des Trinkwassers (Art. 32 Abs. 1 Bst. b).

Diese Grundgebühr wird jährlich bei *allen* Eigentümern von in der Bauzone liegendem Boden erhoben. Es wäre willkürlich, die Fixkosten und die Erneuerungskosten nur unter den Eigentümern von bebauten Grundstücken aufzuteilen, denn die Bemessung der Erschliessung legt nahe, das Baupotenzial aller Böden in der Bauzone zu berücksichtigen und die entsprechenden Kosten zu investieren. Aus diesem Grund hat einerseits die Bebauung der Böden keinen Einfluss auf den Kostenbetrag, den die Gemeinden bezahlen müssen, um die Erschliessungserneuerung sicherzustellen. Ebenfalls aus diesem Grund muss andererseits die Grundgebühr nicht nur in Abhängigkeit der gebauten Trinkwasserinfrastrukturen erhoben werden (Groberschliessung), sondern auch in Abhängigkeit der Infrastrukturen, die gemäss PTWI noch gebaut werden müssen.

Die Berechnung des Werterhalts der Trinkwasserinfrastrukturen basiert auf den technischen Daten, die im PTWI festgelegt werden müssen, d. h. dem gegenwärtigen Ersatzwert der Infrastrukturen und ihrer Lebensdauer.

Schliesslich muss der Ertrag der Grundgebühr ausschliesslich für den Bereich des Trinkwassers vorgesehen werden. Im Falle eines gewinnbringenden Finanzergebnisses des betreffenden Kapitels muss der Ertrag zu einer Spezialfinanzierung (Reserve) ausschliesslich in diesem Bereich dienen.

Art. 33 Finanzierung – Betriebsgebühr

Die Betriebsgebühr berücksichtigt die Kosten in Zusammenhang mit dem Betrieb und dem Unterhalt des Gemeinedenetzes; sie bemisst sich nach dem Wasserverbrauch.

Art. 34 Finanzierung – Jährliche Löschwassergebühr

Heute wird die Brandbekämpfung zumeist über Trinkwasserinfrastrukturen sichergestellt. Konkret sind die Leitungen und Reservoirs der Trinkwasserinfrastrukturen so dimensioniert, dass eine effiziente Brandbekämpfung über das Trinkwassernetz gewährleistet werden kann.

Diese Vorgehensweise ist gegenwärtig das effizienteste Mittel, um im ganzen Perimeter der Feuerbekämpfung über genügend Löschwasser zu tiefen Kosten zu verfügen. Dies schliesst manchmal auch die Überdimensionierung von Leitungen ein und generell auch, insbesondere, die Installierung von Hydranten. Ein Teil der Gesamtkosten der Trinkwasserinfrastrukturen entfällt daher auf die Feuerbekämpfung.

Sie dient dazu, den für die Brandbekämpfung von *angeschlossenen und nicht angeschlossenen* Grundstücken innerhalb des Brandbekämpfungsperimeters anfallenden Anteil der Kosten für die Trinkwasserinfrastrukturen zu decken.

Der Perimeter der Brandbekämpfung muss als optimaler Perimeter in Bezug auf die Wasserbezugsstellen verstanden werden. Dieser Perimeter kann definiert werden als «*Gesamtheit der Zonen, die in einer Entfernung von weniger als 60 Metern von einem Hydranten oder einer leistungsstarken Entnahmestelle liegen*». Die in dieser Definition vorgeschlagenen 60 Meter stammen aus der «Verordnung vom 29. Dezember 1967 betreffend die Richtlinien für die Gewährung von Beiträgen an die Kosten der Feuerschutz- und Feuerbekämpfungsmassnahmen». Diese Verordnung sieht vor, dass zwischen den Hydranten eine Distanz von maximal 120 Metern einzuhalten ist (Art. 15 Abs. 2); das bedeutet, dass die Hydranten einen Aktionsradius von je 60 Metern haben.

Konkret setzen sich die Kosten für die Brandbekämpfung aus den direkten Kosten (Hydranten) und den indirekten Kosten zusammen, die auf der Basis folgender zwei Einflussfaktoren bestimmt werden:

- dem Anschlussgrad an die öffentlichen Trinkwasserinfrastrukturen: Bei tiefem Anschlussgrad ist der Kostenanteil für die «Infrastrukturen für die Feuerbekämpfung» höher;
- dem Verhältnis zwischen der Stundenspitzenlast des gesamten Versorgungsgebiets und der Stundenspitzenlast im Brandfall.

Mit anderen Worten nimmt der Anteil der Kosten für die Brandbekämpfung bei höherer Einwohnerzahl stark ab. Aus Untersuchungen des Kantons Bern geht hervor, dass die Kosten für die Brandbekämpfung in Abhängigkeit zur Anzahl der versorgten Einwohner mit folgenden Richtwerten angegeben werden können:

Anzahl versorgte Einwohner	Kosten für Trink- und Brauchwasser in %	Kosten für Löschwasser in %
200	50	50
500	60	40
1000	65	35
2000	70	30
5000	80	20
10000	85	15

(Quelle: W1006 d – Empfehlung zur Finanzierung der Wasserversorgung des SVWG vom Januar 2009)

Entsprechend den oben erwähnten Referenzwerten ist es dem Ermessen der Gemeinde überlassen, in ihrem Reglement den Anteil der jährlichen Löschwassergebühr als Prozentsatz der jährlichen Grundgebühr festzulegen.

Bei der Berechnung der Gebühr sind die Beiträge zu berücksichtigen, die namentlich von der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV) bezahlt werden.

Es sei ausserdem darauf hingewiesen, dass:

- a) die in diesem Entwurf erwähnte Löschwassergebühr nur für die *Infrastrukturen* zur Feuerbekämpfung bestimmt ist. Sie wird in keiner Weise für die Finanzierung des Feuerwehrdienstes eingesetzt.
- b) die Kosten für die Hydranten und das Löschwasser werden schon heute in den Trinkwasserreglementen

der Gemeinden berücksichtigt; der Anteil der Kosten für die Feuerbekämpfung ist jedoch in den übrigen Trinkwassergebühren enthalten. Die Löschwassergebühr ist daher nicht neu, auch wenn sie in der Trinkwasserabrechnung praktisch nie aufgeführt ist. Die Kosten, die auf das «Löschwasser» entfallen, müssen jedoch transparent als solche deklariert werden, nicht nur für die Konsumentinnen und Konsumenten, sondern auch für die Behörden, um ihnen die administrativen Aspekte der Brandbekämpfung zu erleichtern.

Mit der «formellen» Einführung einer Löschwassergebühr bezweckt der Entwurf somit einzig, den Anteil der Kosten der Infrastrukturen für das Löschwasser klar von den übrigen Kosten der Trinkwasserinfrastruktur abzuheben.

D. Gemeindeplanung und -reglement

Art. 35 Gemeindeplanung

Es handelt sich hier lediglich um einen Verweis auf Artikel 8 zur Erinnerung. Mit diesem Verweis sind im 2. Abschnitt alle kommunalen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Trinkwasser enthalten.

Art. 36 Gemeindereglement

Die Gemeinden müssen, wie auch heute schon, ein allgemeinverbindliches Gemeindereglement erlassen, in dem die Tarife der vorgesehenen Gebühren festgelegt sind.

Die Fragen im Zusammenhang mit der Trinkwasserversorgung und dem Löschwasser sind bereits heute im gleichen Gemeindereglement geregelt. Der Einfachheit halber wird das Reglement nur der für das Trinkwasser zuständigen Direktion unterbreitet werden müssen und nicht noch zusätzlich der für die Feuerbekämpfung zuständigen Direktion für den Aspekt des «Löschwassers».

11.3 3. KAPITEL – Rechtsmittel und strafrechtliche Verfolgung

Art. 37 Einsprache

Artikel 52 des Lebensmittelgesetzes des Bundes (LMG) sieht vor, dass Verfügungen über Massnahmen im Sinne des LMG bei der verfügenden Behörde mit Einsprache angefochten werden können. Artikel 53 LMG sieht vor, dass die Kantone das Einsprache- und Beschwerdeverfahren nach kantonalem Recht im Rahmen dieses Gesetzes regeln müssen.

Nach Artikel 55 Abs. 1 LMG muss eine Einsprachefrist von 5 Tagen eingehalten werden.

Die sehr kurze Einsprachefrist von Artikel 55 Abs. 1 LMG für Verfügungen von Organen der Lebensmittelkontrolle (Massnahmen) wurde eingeführt, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass es im Bereich der Lebensmittelkontrolle oft um verderbliche Waren geht und die Verfahren rasch abgewickelt werden sollten (vgl. Botschaft vom 30. Januar 1989 zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände [die Botschaft], S. 966, zu Art. 56 LMG-Entwurf – heute Art. 55 LMG). Sie ist somit nur in Fällen anwendbar, in denen Lebensmittel Gegenstand eines Anfechtungsverfahrens sind, auf das eine Verfügung folgt, in der Massnahmen nach Artikel 28 bis 30 LMG angeordnet werden, wie dies Artikel 37 Abs. 1 des Entwurfs festhält.

Art. 38 Beschwerde

Artikel 55 Abs. 2 LMG sieht vor, dass für Beschwerden gegen Verfügungen über Massnahmen im Rahmen der Lebensmittelkontrolle eine Beschwerdefrist von zehn Tagen eingehalten werden muss. Es handelt sich hier nicht nur um Massnahmen nach Artikel 28 bis 30 LMG, sondern auch um Massnahmen im Rahmen der Kontrollen, also der Inspektion und Probenerhebung nach Artikel 24 LMG.

Der Klarheit halber übernimmt Artikel 38 genau den Wortlaut von Artikel 55 Abs. 2 LMG.

Im Übrigen gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 39 Strafrechtliche Verfolgung

Artikel 39 enthält den üblichen Verweis auf das Justizgesetz.

11.4 4. KAPITEL – Schlussbestimmungen

Art. 40 Übergangsbestimmungen – Konzessionen für die Trinkwasserversorgung

Der Entzug einer Konzession eröffnet grundsätzlich dem Enteignungsverfahren Tür und Tor. Es wäre aus zwei Gründen nicht sinnvoll, ein solches Verfahren einzig und allein durch das Inkrafttreten dieses Gesetzes einzuführen:

- a) Das System zur Kontrolle der vergebenen Konzessionen wird überprüft werden, und die für die öffentlichen Sachen zuständige Direktion wird die Verwendung der bestehenden Konzessionen systematisch überwachen, wenn sie die dafür notwendigen finanziellen und personellen Mittel erhält. Allfällige Verletzungen einer laufenden Konzession könnten zu deren Entzug führen.
- b) Konzessionen wurden privatrechtlichen Körperschaften erteilt, die sich vollumfänglich in öffentlicher Hand befinden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Gemeinwesen freiwillig beschliessen, die betreffende(n) Konzession(en) vor deren Ablauf selbst zu übernehmen, wenn sie den öffentlichen Zwecken dieses Gesetzes zustimmen.

Absatz 2 regelt die Fälle, in denen Gemeinwesen bereits öffentliche Gewässer zur Trinkwasserversorgung nutzen, aber nicht über eine entsprechende Konzession verfügen. Die für die öffentlichen Sachen zuständige Direktion möchte diese unrechtmässige Situation beenden. Deshalb erhalten die betroffenen Gemeinwesen eine Frist von vier Jahren, um ordnungsgemäss eine Konzession zu beantragen.

Art. 41 Übergangsbestimmungen – Private Trinkwasserinfrastrukturen, die von öffentlichen Gewässern gespeist werden

Dieser Artikel befindet sich nur bei den Übergangsbestimmungen, weil er ein zeitliches Element enthält.

Er erfordert keinen weiteren Kommentar.

Art. 42 Übergangsbestimmungen – Reglemente oder verwaltungsrechtliche Verträge zur Übertragung der Verteilungsaufgabe gemäss Artikel 16

Reglemente und verwaltungsrechtliche Verträge zur Übertragung der Verteilungsaufgabe müssen die Dele-

gation und deren Aufsicht künftig sehr klar regeln, dies nicht nur wegen des vorliegenden Gesetzes, sondern auch aufgrund von Artikel 54 der Kantonsverfassung.

Es obliegt daher den bevollmächtigen Körperschaften, die gemäss Kantonsverfassung für die Aufsicht über die Bevollmächtigten zuständig sind (Art. 54 Abs. 2 KV), den Delegationsakt so rasch wie möglich, bei Reglementen innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes, anzupassen.

Es gilt jedoch zu beachten, dass es möglicherweise in vielen Fällen gar nicht nötig ist, diese Rechtsakte anzupassen.

Art. 43 Übergangsbestimmungen – Ausarbeitung der STWI und der PTWI

Dieser Artikel trägt der Tatsache Rechnung, dass man die bestehende Situation kennen muss, bevor man eine kantonale Planung (STWI) erstellen kann. Aus diesem Grund sieht Artikel 43 Abs. 1 vor, dass die Gemeinden zuerst einen PTWI-Entwurf ausarbeiten müssen. Dies sollte auf der Grundlage der bestehenden Trinkwasserkarteien ohne grössere Schwierigkeiten möglich sein. Diese Entwürfe müssen dem Amt innerhalb von vier Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes unterbreitet werden.

Der Kanton verfügt gemäss Absatz 2 über eine Frist von sechs Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, um seinen STWI zu erstellen. Dies bedeutet, dass er für die wesentliche Arbeit, d. h. die Prüfung und Berücksichtigung der PTWI-Entwürfe, grundsätzlich zwei Jahre Zeit hat, um seinen STWI zu erstellen und zu verabschieden.

Nach der Verabschiedung des STWI haben die Gemeinden zwei Jahre Zeit, um ihren PTWI fertigzustellen.

Sofern alles fristgerecht verläuft, sollte die geforderte kommunale und kantonale Planung sechs Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vorliegen.

Art. 44 Übergangsbestimmungen – Gemeindereglemente

Die Gemeindereglemente müssen vor allem in terminologischer Hinsicht an dieses Gesetz angepasst werden, insbesondere was die Gebühren betrifft, die erhoben werden müssen. Allfällige weitere Änderungen können nur unter Berücksichtigung des PTWI beschlossen und verabschiedet werden. Unter diesen Umständen sollte die für die Anpassungen vorgeschlagene Frist von acht Jahren, die de facto der für die Erstellung des PTWI vorgesehenen Frist entspricht, ausreichend sein.

Art. 45 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit der Annahme dieses Gesetzes gibt es für das alte Trinkwassergesetz keine Existenzberechtigung mehr.

Art. 46 Änderungen – Gesetz über die Gemeinden

Diese Änderung betrifft das Projekt Nr. 48b zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung. Es wurde als sinnvoll erachtet, dieses Gesetz, in dem es um wichtige öffentliche Aufgaben und das Delegieren dieser Aufgaben geht, dafür zu nutzen, diese Frage zu regeln.

Die vorgeschlagene Änderung besteht in der Aufteilung des geltenden Artikels 5 GG in zwei Teile. Es schien angebracht, die Aufsicht über die mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragten Rechtsträger (Art. 5a) separat zu regeln. Zudem wird in einem neuen Artikel 5b

der Rechtsschutz hervorgehoben, auf den die Bürgerinnen und Bürger bei Entscheiden der mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beauftragten Rechtsträger Anspruch haben (Art. 54 Abs. 1 KV). Dabei kann es sich insbesondere um Trinkwasserrechnungen handeln, die die Wasserversorger ausstellen.

Es sei darauf hingewiesen, dass sich die neuen Bestimmungen des GG über die Aufsicht über die mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragten Rechtsträger selbstverständlich nicht nur auf die Trinkwasserverteilung beschränken. Einzelheiten zu den Modalitäten dieser aufgrund der neuen Kantonsverfassung obligatorischen Aufsicht über alle Personen und Organisationen, die mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragt sind, werden rasch in das Ausführungsreglement zum GG aufgenommen, voraussichtlich in Artikel 1¹, der sich im Übrigen bereits teilweise mit dieser Frage befasst.

Art. 47 Änderungen – Feuerpolizei

Das geltende Gesetz betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden erwähnt in keiner Weise die Trinkwassernetze für die Gewährleistung der Brandbekämpfung. Dieses Gesetz sollte daher um diesen Begriff ergänzt werden.

Die Einführung dieses Begriffs zieht eine neue Systematik des Gesetzes nach sich. Deshalb wird eine Unterteilung in einen ersten und einen zweiten Abschnitt vorgeschlagen. So lässt sich unter anderem der Unterschied zwischen dem Feuerbekämpfungsdienst (Gegenstand des 1. Abschnitts) und den Infrastrukturen zur Feuerbekämpfung (Gegenstand des 2. Abschnitts) hervorheben.

Materiell werden mit den Artikeln 49a und 49b nur Begriffe formalisiert, die bereits bekannt sind, oder auf jeden Fall verwendet werden, nämlich der Begriff der für die Brandbekämpfung verwendeten Infrastrukturen und der Begriff der jährlichen Löschwassergebühren.

In Artikel 49c wird der geltende Artikel 49a exakt übernommen. Es ist daher kein weiterer Kommentar erforderlich.

Art. 48 Änderungen – Öffentliche Sachen

Artikel 12 Abs. 3 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen trat am 1. Januar 2011 in Kraft. Er sieht vor, dass Auengebiete nationaler Bedeutung ebenfalls zu den öffentlichen Sachen gehören, selbst wenn sie den mittleren Stand der Hochwasser übersteigen. Wie sich vor Kurzem gezeigt hat, könnte dieser Absatz namentlich Auswirkungen auf den Status der Ferienhäuser haben, die auf einem Privatgrundstück des Staates in einem Auengebiet gelegen sind. Um die Situation nicht noch komplizierter zu machen, indem für die Ferienhäuser am Südufer des Neuenburgersees ein unterschiedlicher Status eingeführt wird, je nachdem ob sie sich in einem Auengebiet befinden

¹ **Art. 1 ARGG** Reglemente und verwaltungsrechtliche Verträge über die Übertragung von Aufgaben (Art. 5 Abs. 3 GG)

Die Reglemente oder verwaltungsrechtlichen Verträge über die Übertragung von Aufgaben regeln insbesondere folgende Punkte:

- die Anforderungen in Bezug auf die Ausführung der Aufgabe (Qualität, Kontinuität, Gleichbehandlung der Bürger usw.);
- die allfällige Mitwirkung der Gemeinde an den Beschlüssen des Rechtsträgers der Aufgabenerfüllung;
- die finanziellen Beziehungen zwischen der Gemeinde und dem Rechtsträger einerseits und zwischen dem Rechtsträger und den Bürgern andererseits;
- die allfällige Aufsicht über den Rechtsträger durch die Gemeinde;
- die Dauer und die Auflösung des Vertrags.

den oder nicht, sollte man Artikel 12 Abs. 3 ÖSG aufheben und wieder zur früheren Rechtslage zurückkehren.

Artikel 24 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen lautet gegenwärtig wie folgt:

¹ *Die Behörde entscheidet unter Berücksichtigung einer rationellen Benützung der öffentlichen Sachen.*

² *Sie [NB: die Behörde] kann die Einsprache ablehnen, den Entscheid aufschieben, Bedingungen auferlegen, Sicherheiten fordern, namentlich dann, wenn die Konzession oder die Bewilligung schädliche Auswirkungen haben könnte für:*

a) *die unveränderte Erhaltung, die Schaffung, die Benützung oder die Ausweitung von Bauten im öffentlichen Interesse;*

b) *die Volksgesundheit;*

c) *die Natur oder die Landschaft;*

d) *die Festigkeit des Geländes, die Fruchtbarkeit des Bodens, die Waldwirtschaft und die Fischerei.*

³ *Rechte Dritter bleiben vorbehalten.*

Wie Artikel 24 Abs. 1 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen bereits besagt, muss die Behörde einer rationellen Benützung der öffentlichen Sachen Rechnung tragen, wenn sie Konzessionen und Bewilligungen gewährt. Die Kriterien, die für eine rationelle Benützung zu berücksichtigen sind, sind gegenwärtig in Absatz 2 von Artikel 24 aufgelistet, wobei die Liste nicht abschliessend ist.

Seit 1972 hat der Druck der Privatwirtschaft auf die öffentlichen Sachen jedoch stark zugenommen. In Anlehnung an die Artikel 4 und 5 des geltenden Gesetzes über das Trinkwasser ist es daher angebracht, im Gesetz darauf hinzuweisen, dass sich eine rationelle Benützung der öffentlichen Sachen nicht nur darauf beschränkt sicherzustellen, dass die in Artikel 24 Abs. 2 erwähnten Aspekte berücksichtigt werden, sondern auch den Gemeinwesen *den Vorzug gibt*, wenn es um Bewilligungen oder Konzessionen aller Art im Bereich der öffentlichen Sachen geht. Die öffentlichen Sachen und ihre Ressourcen, die per definitionem öffentlich sind, sollten *in erster Linie* auch in der Hand von Gemeinwesen oder anderen Begünstigten bleiben, die vollständig im Eigentum von Gemeinwesen sind.

Die Lösung von Artikel 4 Abs. 2 TWG für die Konzessionen zur Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung würde der Behörde hingegen keinen Handlungsspielraum lassen, da solche Konzessionen künftig nur noch Gemeinwesen erteilt werden können. Aus diesem Grund enthält die vorgeschlagene Änderung einen Verweis auf Artikel 4 Abs. 2 des TWG.

Die Änderung von Artikel 41 Abs. 2 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen besteht lediglich in einem Verweis auf das TWG. Diese Änderung erfordert daher keinen weiteren Kommentar.

Art. 49 Inkrafttreten

Dieser Artikel muss nicht weiter kommentiert werden.

Projet du 05.07.2011

Entwurf vom 05.07.2011

Loi

du

sur l'eau potable (LEP)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 58, 75 et 77 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) et ses ordonnances d'exécution;

Vu la loi fédérale du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays (LAP);

Vu l'ordonnance fédérale du 20 novembre 1991 sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (OAEC);

Vu la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux);

Vu la loi du 13 juin 2007 sur la sécurité alimentaire;

Vu le message du Conseil d'Etat du 5 juillet 2011;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Gesetz

vom

über das Trinkwasser (TWG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 58, 75 und 77 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) und seine Ausführungsverordnungen;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG);

gestützt auf die Bundesverordnung vom 20. November 1991 über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen (VTN);

gestützt auf das Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG);

gestützt auf das Gesetz vom 13. Juni 2007 über die Lebensmittelsicherheit;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 5. Juli 2011;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

SECTION 1

Principes

Art. 1 Buts

¹ La présente loi tend à garantir que l'eau potable, bien vital de première nécessité, demeure économiquement accessible à chacun et chacune et soit distribuée en vue de satisfaire prioritairement les besoins en alimentation de la collectivité, en quantité suffisante et dans le respect du développement durable.

² Lorsqu'elle est distribuée à des tiers, l'eau potable doit répondre aux exigences fixées par la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels.

³ Dans ce cadre, la présente loi vise notamment à:

- a) assurer le contrôle de la qualité de l'eau potable distribuée à des tiers;
- b) déterminer des règles d'organisation permettant une gestion efficace et coordonnée des différentes tâches en lien avec l'eau potable, en particulier les attributions des instances responsables;
- c) garantir la construction, l'exploitation et l'entretien d'infrastructures d'eau potable appropriées, efficaces et rationnelles, également utilisables à des fins d'intérêt public autres que la consommation;
- d) coordonner la réalisation de ces infrastructures à l'échelle locale et régionale;
- e) assurer le financement de ces infrastructures pour pourvoir aux besoins des générations futures;
- f) favoriser, dans la mesure du possible, la mise en valeur des ressources locales en eau;
- g) promouvoir une utilisation rationnelle des ressources en eau.

Art. 2 Champ d'application

¹ La présente loi s'applique:

- a) à l'eau potable distribuée à des tiers;

1. KAPITEL

Allgemeine Bestimmungen

1. ABSCHNITT

Grundsätze

Art. 1 Zweck

¹ Mit diesem Gesetz soll sichergestellt werden, dass das lebenswichtige Gut Trinkwasser wirtschaftlich für alle zugänglich bleibt und in genügender Menge und nachhaltig verteilt wird, um in erster Linie den Nahrungsbedarf der Allgemeinheit zu decken.

² Wenn das Trinkwasser an Dritte verteilt wird, muss es den Anforderungen der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände entsprechen.

³ In diesem Rahmen bezweckt dieses Gesetz namentlich:

- a) die Qualitätskontrolle von Trinkwasser, das an Dritte verteilt wird, zu gewährleisten;
- b) die Organisation zu regeln, mit der die verschiedenen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Trinkwasser effizient und koordiniert umgesetzt werden können, insbesondere was die Befugnisse der verantwortlichen Behörden betrifft;
- c) den Bau, die Bewirtschaftung und den Unterhalt von geeigneten, effizienten und rationellen Trinkwasserinfrastrukturen zu gewährleisten, die neben dem Konsum auch für andere Zwecke von öffentlichem Interesse genutzt werden können;
- d) die Realisierung dieser Infrastrukturen auf lokaler und regionaler Ebene zu koordinieren;
- e) die Finanzierung dieser Infrastrukturen sicherzustellen, um für den Bedarf von zukünftigen Generationen aufzukommen;
- f) die Nutzung lokaler Wasserressourcen soweit wie möglich zu begünstigen;
- g) die rationelle Nutzung der Wasserressourcen zu fördern.

Art. 2 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt für:

- a) Trinkwasser, das an Dritte verteilt wird;

- b) aux ouvrages de captage ou de traitement, de transport, de stockage et de distribution d'eau potable (ci-après: infrastructures d'eau potable);
- c) aux appareils, installations et procédés de traitement ou de conditionnement de l'eau potable à l'intérieur de bâtiments (ci-après: installations intérieures).

² La législation spéciale, en particulier en matière de protection des eaux et d'aménagement des cours d'eau, sur l'aménagement du territoire et les constructions ainsi que sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels, est réservée.

Art. 3 Répartition des tâches

¹ Les tâches en lien avec l'eau potable relèvent du champ de compétence des communes.

² L'Etat remplit des tâches de surveillance, de contrôle, de coordination et de sensibilisation.

SECTION 2

Approvisionnement en eau et propriété des infrastructures d'eau potable

Art. 4 Utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable

¹ Les eaux publiques, au sens de la législation sur le domaine public, doivent être prélevées en priorité pour les besoins de l'alimentation humaine.

² Les concessions d'utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable ne peuvent être octroyées qu'à des collectivités publiques.

Art. 5 Infrastructures d'eau potable a) Infrastructures approvisionnées par des eaux publiques

Les infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques au sens de la législation sur le domaine public doivent être propriété des collectivités publiques.

Art. 6 b) Infrastructures exclusivement approvisionnées par des eaux non publiques

¹ Les infrastructures d'eau potable exclusivement approvisionnées par des eaux qui ne font pas partie du domaine public peuvent être soit propriété des collectivités publiques, soit propriété privée.

² L'article 19 est réservé.

- b) Anlagen zur Fassung oder Aufbereitung, zum Transport, zur Speicherung und zur Verteilung des Trinkwassers (Trinkwasserinfrastrukturen);
- c) Apparate, Einrichtungen und Verfahren zur Behandlung oder Aufbereitung von Trinkwasser im Innern von Häusern (Hausinstallationen).

² Die Spezialgesetzgebung, insbesondere im Bereich des Gewässerschutzes und des Wasserbaus, der Raumplanung und des Baus sowie der Feuerpolizei und des Schutzes gegen Elementarschäden, bleibt vorbehalten.

Art. 3 Aufgabenteilung

¹ Für die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Trinkwasser sind die Gemeinden zuständig.

² Der Staat nimmt Aufsichts-, Kontroll-, Koordinations- und Sensibilisierungsaufgaben wahr.

2. ABSCHNITT

Wasserversorgung und Eigentum an den Trinkwasserinfrastrukturen

Art. 4 Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung

¹ Wasserentnahmen aus öffentlichen Gewässern im Sinne der Gesetzgebung über die öffentlichen Sachen müssen in erster Linie für den menschlichen Nahrungsmittelbedarf erfolgen.

² Konzessionen für die Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung können nur Gemeinwesen erteilt werden.

Art. 5 Trinkwasserinfrastrukturen a) Mit öffentlichen Gewässern gespeiste Infrastrukturen

Trinkwasserinfrastrukturen, die mit öffentlichen Gewässern im Sinne der Gesetzgebung über die öffentlichen Sachen gespeist werden, müssen Eigentum von Gemeinwesen sein.

Art. 6 b) Ausschliesslich mit nicht-öffentlichen Gewässern gespeiste Infrastrukturen

¹ Trinkwasserinfrastrukturen, die ausschliesslich mit nicht-öffentlichen Gewässern gespeist werden, können entweder Eigentum eines Gemeinwesens oder Privateigentum sein.

² Artikel 19 bleibt vorbehalten.

SECTION 3

Planification

Art. 7 Planification cantonale

¹ Pour assurer une gestion coordonnée des tâches en lien avec l'eau potable, l'Etat établit, conformément à la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après: LATeC), un plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (ci-après: PSIEau) qui comprend:

- a) l'inventaire des ressources en eau et de leur statut, ainsi que des zones et des périmètres de protection des eaux souterraines;
- b) la coordination des infrastructures d'eau potable existantes;
- c) les mesures à mettre en œuvre afin que soit assurée l'alimentation en eau en temps de crise.

² Le PSIEau est une étude de base au sens de la LATeC. Son contenu contraignant est intégré au plan directeur cantonal et suit la procédure y relative.

³ Il est réexaminé lorsque les circonstances se sont notablement modifiées, mais au moins tous les dix ans.

Art. 8 Planification communale

¹ Chaque commune établit pour son territoire un plan des infrastructures d'eau potable (ci-après: PIEP) en conformité avec le PSIEau. Elle veille notamment:

- a) à ce qu'il soit coordonné avec le plan d'aménagement local;
- b) à assurer une coordination des infrastructures d'eau potable au niveau local et régional;
- c) à ce que le PIEP prenne en compte les dispositions spéciales en matière de défense contre l'incendie.

² Le PIEP définit notamment les ouvrages à réaliser et les priorités de mise en œuvre. La commune en tient compte dans son programme d'équipement au sens de la LATeC.

³ Le PIEP contient au minimum:

- a) un plan général des infrastructures existantes;
- b) la valeur de remplacement de ces infrastructures et leur durée de vie estimée;
- c) une planification des besoins futurs en eau et en infrastructures d'eau potable;

3. ABSCHNITT

Planung

Art. 7 Kantonalplanung

¹ Um eine koordinierte Steuerung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Trinkwasser zu gewährleisten, erstellt der Staat gemäss dem Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG) einen Sachplan Trinkwasserinfrastrukturen (STWI); dieser umfasst:

- a) das Inventar der Wasserressourcen und ihres Status sowie der Grundwasserschutz-zonen und -perimeter;
- b) die Koordination der vorhandenen Trinkwasserinfrastrukturen;
- c) die Massnahmen zur Gewährleistung der Wasserversorgung in Notlagen.

² Der STWI ist eine Grundlage im Sinne des RPBG. Sein verbindlicher Inhalt wird in den kantonalen Richtplan integriert und richtet sich nach dem diesbezüglichen Verfahren.

³ Er wird überprüft, wenn sich die Umstände wesentlich verändert haben, jedoch mindestens alle 10 Jahre.

Art. 8 Gemeindeplanung

¹ Jede Gemeinde erstellt für ihr Gebiet einen Plan der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) gemäss dem STWI. Dabei beachtet sie namentlich, dass:

- a) er auf die Ortsplanung abgestimmt ist;
- b) die Koordination der Trinkwasserinfrastrukturen auf lokaler und regionaler Ebene gewährleistet wird;
- c) der PTWI die besonderen Bestimmungen im Bereich Brandbekämpfung berücksichtigt.

² Der PTWI legt namentlich fest, welche Anlagen gebaut werden müssen, und welche von ihnen Priorität haben. Die Gemeinde berücksichtigt sie in ihrem Erschliessungsprogramm gemäss RPBG.

³ Der PTWI enthält mindestens:

- a) einen generellen Plan der bestehenden Infrastrukturen;
- b) den Ersatzwert dieser Infrastrukturen und ihre geschätzte Lebensdauer;
- c) eine Planung des künftigen Bedarfs an Wasser und Trinkwasserinfrastrukturen;

- d) les ressources locales en eau potable susceptibles d'être mises en valeur;
- e) les mesures nécessaires en temps de crise.

⁴ La procédure d'approbation des plans directeurs communaux est applicable par analogie au PIEP. Celui-ci est approuvé par la Direction en charge du contrôle des denrées alimentaires.

⁵ Lors de son exécution, le PIEP peut faire l'objet de modifications secondaires, sans nouvelle procédure d'approbation.

CHAPITRE 2

Organes d'exécution et attributions

SECTION 1

Etat

Art. 9 Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes:

- a) il exerce la haute surveillance dans le domaine de l'eau potable;
- b) il édicte le règlement d'exécution;
- c) il répartit les tâches entre les organes d'exécution de l'Etat;
- d) il prend toute mesure utile pour assurer la collaboration intercantonale;
- e) il fixe le tarif des émoluments.

Art. 10 Direction chargée du contrôle des denrées alimentaires

La Direction chargée du contrôle des denrées alimentaires (ci-après: la Direction) accomplit toutes les tâches découlant de la présente loi et de la législation fédérale qui ne sont pas expressément confiées à un autre organe d'exécution.

Art. 11 Service chargé du contrôle des denrées alimentaires

Le service chargé du contrôle des denrées alimentaires (ci-après: le Service) assure en particulier la coordination des tâches en lien avec la distribution de l'eau potable. Il accomplit en particulier les tâches suivantes:

- a) il élabore le PSIEau et veille à sa mise à jour;

- d) die lokalen Trinkwasserressourcen, die sich zur Nutzung eignen;
- e) die notwendigen Massnahmen in Notlagen.

⁴ Das Genehmigungsverfahren für die Gemeinderichtpläne ist sinngemäss auf den PTWI anwendbar. Dieser wird von der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Direktion genehmigt.

⁵ Während der Umsetzung können am PTWI sekundäre Änderungen vorgenommen werden, ohne dass ein neues Genehmigungsverfahren nötig ist.

2. KAPITEL

Vollzugsorgane und Zuständigkeiten

1. ABSCHNITT

Staat

Art. 9 Staatsrat

Der Staatsrat hat folgende Zuständigkeiten:

- a) Er hat die Oberaufsicht im Bereich Trinkwasser.
- b) Er erlässt das Ausführungsreglement.
- c) Er verteilt die Aufgaben auf die staatlichen Vollzugsorgane.
- d) Er ergreift alle zur Gewährleistung der interkantonalen Zusammenarbeit notwendigen Massnahmen.
- e) Er legt den Gebührentarif fest.

Art. 10 Für die Lebensmittelkontrolle zuständige Direktion

Die für die Lebensmittelkontrolle zuständige Direktion (die Direktion) erfüllt alle Aufgaben, die sich aus diesem Gesetz oder aus der Bundesgesetzgebung ergeben und die nicht ausdrücklich einem anderen Vollzugsorgan übertragen wurden.

Art. 11 Für die Lebensmittelkontrolle zuständiges Amt

Das für die Lebensmittelkontrolle zuständige Amt (das Amt) gewährleistet insbesondere die Koordination der Aufgaben im Zusammenhang mit der Trinkwasserversorgung. Es erfüllt namentlich die folgenden Aufgaben:

- a) Es arbeitet den STWI aus und sorgt für dessen Nachführung.

- b) il donne les préavis requis par la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions pour les infrastructures d'eau potable et dans le cadre de l'élaboration des PIEP;
- c) il veille au respect des exigences fixées par la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels;
- d) il planifie les mesures à mettre en œuvre en temps de crise, en collaboration avec le Service chargé de la protection de la population;
- e) il participe aux travaux de la Commission consultative pour la gestion des eaux.

Art. 12 Service chargé de la protection de la population

Le service chargé de la protection de la population accomplit les tâches suivantes:

- a) il participe à l'élaboration du PSIEau;
- b) il planifie les mesures à mettre en œuvre en temps de crise, en collaboration avec le Service;
- c) il ordonne les mesures nécessaires en temps de crise, par le biais de l'Organe cantonal de conduite.

SECTION 2

Communes

A. Distribution de l'eau potable et approvisionnement

Art. 13 Obligation de distribution

- a) Destinataires

Les communes sont tenues de distribuer de l'eau potable en quantité suffisante dans les zones à bâtir définies par les plans d'affectation des zones.

Art. 14 b) Exceptions

¹ L'obligation prévue à l'article 13 s'éteint lorsque les destinataires disposent de suffisamment d'eau potable provenant de leurs ressources privées. Les législations spéciales en lien avec l'obligation de disposer d'une défense contre l'incendie sont réservées.

² Si les ressources privées viennent à manquer, et si les destinataires font valoir le droit déduit de l'article 13, l'obligation de la commune renaît.

- b) Es erstellt einerseits die Gutachten für die Trinkwasserinfrastrukturen, die von der Raumplanungs- und Baugesetzgebung vorgeschrieben sind, und andererseits die Gutachten im Rahmen der Ausarbeitung des PTWI.
- c) Es sorgt für die Einhaltung der in der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände festgelegten Anforderungen.
- d) Es plant die Massnahmen in Notlagen in Zusammenarbeit mit dem für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amt.
- e) Es beteiligt sich an den Arbeiten der beratenden Gewässerbewirtschaftungskommission.

Art. 12 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt

Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt erfüllt die folgenden Aufgaben:

- a) Es wirkt bei der Ausarbeitung des STWI mit.
- b) Es plant die Massnahmen für Notlagen in Zusammenarbeit mit dem Amt.
- c) Es ordnet die in Notlagen erforderlichen Massnahmen über das kantonale Führungsorgan an.

2. ABSCHNITT

Gemeinden

A. Trinkwasserverteilung und -versorgung

Art. 13 Verteilungspflicht

- a) Adressaten

Die Gemeinden sind verpflichtet, den im Zonennutzungsplan festgelegten Bauzonen genügend Trinkwasser zu verteilen.

Art. 14 b) Ausnahmen

¹ Die Pflicht nach Artikel 13 erlischt, wenn die Adressaten über genügend Trinkwasser aus privaten Ressourcen verfügen. Die besonderen Bestimmungen im Zusammenhang mit der Brandbekämpfung bleiben vorbehalten.

² Kommt es zu einem Versorgungsengpass bei den privaten Ressourcen und machen die Adressaten ihr Recht geltend, das sich aus Artikel 13 ergibt, so entsteht die Pflicht der Gemeinde erneut.

³ Les communes ne sont tenues de distribuer des quantités supplémentaires d'eau potable pour des installations nécessitant des besoins exceptionnels que si elles peuvent le faire sans que l'exécution de leurs obligations en soit affectée.

Art. 15 Gestion de la distribution
a) Principe

¹ Les communes distribuent en principe elles-mêmes l'eau potable sur leur territoire.

² Au besoin, elles collaborent entre elles selon les formes prévues par la loi sur les communes.

Art. 16 b) Exception

¹ La distribution de l'eau potable peut être confiée par les communes à des distributeurs tiers, aux conditions fixées par la législation sur les communes.

² Les communes fixent les modalités de la distribution par des tiers dans un règlement ou un contrat de droit administratif.

³ Les communes surveillent avec diligence la manière dont le distributeur s'acquitte des obligations qui lui sont confiées. Elles prennent immédiatement les mesures nécessaires, d'office ou sur requête, notamment lorsque, en termes de quantité, de qualité ou de prix, l'eau distribuée ne répond pas ou plus aux exigences légales ou conventionnelles, ou que l'état d'entretien des infrastructures ne correspond plus aux exigences posées par les normes professionnelles en la matière.

Art. 17 Approvisionnement en eau

¹ En principe, les communes se procurent l'eau qu'elles sont tenues de distribuer en utilisant:

- a) soit des eaux publiques dont l'utilisation leur a été concédée;
- b) soit les ressources en eau dont elles sont propriétaires.

² Dans la mesure du possible, et à la condition que cela soit économiquement supportable, elles acquièrent et valorisent les ressources en eau non publiques disponibles sur leur territoire.

³ Les autres modes d'approvisionnement doivent demeurer subsidiaires.

³ Die Gemeinden sind nur verpflichtet, zusätzliches Trinkwasser für Installationen mit ausserordentlichem Wasserbedarf zu verteilen, wenn die Ausübung ihrer Pflichten dadurch nicht beeinträchtigt wird.

Art. 15 Verwaltung der Trinkwasserverteilung
a) Grundsatz

¹ Die Gemeinden verteilen das Trinkwasser auf ihrem Gebiet grundsätzlich selbst.

² Bei Bedarf arbeiten sie nach den Formen, die im Gesetz über die Gemeinden vorgesehen sind, zusammen.

Art. 16 b) Ausnahmen

¹ Die Gemeinden können die Trinkwasserverteilung zu den Bedingungen, die in der Gesetzgebung über die Gemeinden festgelegt werden, an Dritte übertragen.

² Die Gemeinden legen die Modalitäten für die Verteilung durch Dritte in einem Reglement oder einem verwaltungsrechtlichen Vertrag fest.

³ Die Gemeinden überwachen sorgfältig, wie der Verteiler den ihm anvertrauten Verpflichtungen nachkommt. Entspricht das verteilte Wasser insbesondere bezüglich Quantität, Qualität oder Preis den gesetzlichen oder vertraglich vereinbarten Anforderungen nicht oder nicht mehr, oder entspricht der Unterhaltszustand der Infrastrukturen nicht mehr den Anforderungen der diesbezüglichen beruflichen Normen, so ergreifen sie, von Amtes wegen oder auf Antrag, unverzüglich die nötigen Massnahmen.

Art. 17 Wasserversorgung

¹ Die Gemeinden beschaffen sich das Wasser, das sie verteilen müssen, grundsätzlich in Form von:

- a) Wasser aus öffentlichen Gewässern, deren Nutzung ihnen gewährt wurde, oder;
- b) Wasserressourcen in ihrem Eigentum.

² Soweit möglich und wirtschaftlich tragbar, erwerben und nutzen sie nicht-öffentliche Trinkwasserressourcen auf ihrem Gebiet.

³ Die übrigen Versorgungsarten müssen subsidiär bleiben.

Art. 18 Obligation temporaire des tiers d'approvisionner et de distribuer

¹ Si des communes sont insuffisamment approvisionnées en eau potable et s'il n'existe pas d'autres moyens, la Direction peut, sur la proposition du Service, exiger d'une collectivité publique qui dispose pour elle-même de suffisamment d'eau potable qu'elle approvisionne temporairement les communes concernées.

² A défaut d'entente entre les parties, la Direction fixe simultanément le tarif de cette eau.

³ A titre subsidiaire, et dans les mêmes conditions, la Direction peut également exiger du ou de la propriétaire d'une eau qui ne fait pas partie du domaine public qu'il ou elle approvisionne les communes concernées en eau potable.

⁴ Si les communes concernées ne disposent pas d'infrastructures d'eau potable et si de telles infrastructures sont indispensables pour une distribution efficace et rationnelle de l'eau réquisitionnée, le ou la propriétaire de ces infrastructures peut faire l'objet, aux mêmes conditions, d'une obligation temporaire de distribuer.

Art. 19 Expropriation

¹ Les eaux non publiques utilisées pour l'approvisionnement en eau potable, ainsi que les infrastructures d'eau potable privées auxquelles elles sont éventuellement rattachées (art. 6), peuvent être expropriées par les communes, lorsque:

- a) les utilisateurs et utilisatrices qui dépendent de cette eau potable font partie des destinataires de l'obligation de distribution d'eau fixée dans la présente loi,
- b) les propriétaires des eaux et infrastructures concernées entendent priver ces utilisateurs et utilisatrices d'eau potable ou demandent pour elle une rétribution dépassant excessivement le prix coûtant et
- c) il n'existe pas d'autre moyen permettant à la commune de remplir de manière permanente son obligation légale de distribuer de l'eau potable.

² Pour le surplus, la législation sur l'expropriation est applicable.

Art. 18 Vorübergehende Verpflichtung Dritter zur Trinkwasserversorgung und -verteilung

¹ Sind Gemeinden ungenügend mit Trinkwasser versorgt und bestehen keine anderen Möglichkeiten, so kann die Direktion auf Antrag des Amtes von einem Gemeinwesen, das über genügend Trinkwasser für den Eigengebrauch verfügt, verlangen, dass es die betroffenen Gemeinden vorübergehend mit Trinkwasser versorgt.

² Können sich die Parteien nicht einigen, so legt die Direktion den Tarif für dieses Wasser fest.

³ Subsidiär und zu den gleichen Bedingungen kann die Direktion auch von Eigentümerinnen und Eigentümern nicht-öffentlicher Gewässer verlangen, dass sie die betroffenen Gemeinden mit Trinkwasser versorgen.

⁴ Wenn die betroffenen Gemeinden über keine Trinkwasserinfrastrukturen verfügen und wenn solche Infrastrukturen zur effizienten und rationellen Verteilung des angeforderten Wassers notwendig sind, so kann die Eigentümerin oder der Eigentümer dieser Infrastrukturen zu den gleichen Bedingungen vorübergehend verpflichtet werden, Wasser zu verteilen.

Art. 19 Enteignung

¹ Die nicht-öffentlichen Gewässer, die zur Trinkwasserversorgung verwendet werden, und die privaten Trinkwasserinfrastrukturen, von denen sie gegebenenfalls gespeist werden (Art. 6), können von den Gemeinden enteignet werden, wenn:

- a) die von diesem Trinkwasser abhängenden Benutzerinnen und Benutzer zu den Personen gehören, die Nutzniesser der Wasserverteilungspflicht nach diesem Gesetz sind,
- b) die Eigentümerinnen und Eigentümer der betroffenen Gewässer und Infrastrukturen beabsichtigen, die Versorgung dieser Benutzerinnen und Benutzer mit Trinkwasser einzustellen, oder dafür eine Bezahlung fordern, die die Kosten weit überschreitet, und
- c) für die Gemeinde keine andere Möglichkeit besteht, ihre gesetzliche Pflicht der Trinkwasserverteilung ständig wahrzunehmen.

² Im Übrigen gilt die Gesetzgebung über die Enteignung.

B. Infrastructures, installations intérieures et qualité de l'eau distribuée

Art. 20 Infrastructures

Les infrastructures doivent répondre aux exigences du programme d'équipement et être conformes aux règles reconnues de la technique.

Art. 21 Installations intérieures

Les installations intérieures doivent être conformes aux règles reconnues de la technique.

Art. 22 Qualité a) Analyses de l'eau

¹ Les communes veillent à ce que la qualité de l'eau potable distribuée sur leur territoire réponde aux exigences de la législation fédérale sur les denrées alimentaires.

² Elles procèdent d'office à des contrôles périodiques dans le cadre de l'exécution de leurs obligations d'autocontrôle. A cet effet, elles fournissent régulièrement des échantillons au Service aux fins d'analyse.

Art. 23 b) Résultat des analyses et frais

¹ Le résultat des analyses est communiqué par le Service aux distributeurs concernés.

² S'il le juge nécessaire, le Service prescrit les mesures à prendre.

³ Le Service facture ses prestations selon un tarif arrêté par le Conseil d'Etat.

Art. 24 c) Eau souillée

¹ Lorsqu'il est constaté que l'eau destinée à la consommation est souillée ou présente des anomalies, le distributeur informe immédiatement les autorités communales concernées ainsi que le Service et prend toutes les mesures utiles.

² Le distributeur informe en outre immédiatement tous les autres distributeurs éventuellement concernés.

Art. 25 Cas de nécessité

¹ Le Service peut exceptionnellement autoriser la distribution temporaire d'une eau de secours ne répondant pas aux exigences de la législation fédérale sur les denrées alimentaires.

B. Infrastrukturen, Hausinstallationen und Qualität des verteilten Wassers

Art. 20 Infrastrukturen

Die Infrastrukturen müssen den Anforderungen des Erschliessungsprogramms und den anerkannten Regeln der Technik entsprechen.

Art. 21 Hausinstallationen

Die Hausinstallationen müssen den anerkannten Regeln der Technik entsprechen.

Art. 22 Qualität a) Wasseranalysen

¹ Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Qualität des auf ihrem Gebiet verteilten Trinkwassers den Anforderungen der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel entspricht.

² Sie führen im Rahmen ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle von Amtes wegen regelmässige Kontrollen durch. Zu diesem Zweck liefern sie dem Amt regelmässig Proben zur Analyse.

Art. 23 b) Ergebnisse der Analysen und Kosten

¹ Die Ergebnisse der Analysen werden den betreffenden Verteilern vom Amt mitgeteilt.

² Falls notwendig ordnet das Amt Massnahmen an.

³ Das Amt stellt seine Leistungen nach einem vom Staatsrat beschlossenen Tarif in Rechnung.

Art. 24 c) Trinkwasserverschmutzung

¹ Wird eine Verschmutzung oder eine anormale Beschaffenheit des Trinkwassers festgestellt, so hat der Verteiler sofort die Gemeindebehörden und das Amt in Kenntnis zu setzen und die notwendigen Massnahmen einzuleiten.

² Der Verteiler informiert ausserdem sofort alle übrigen möglicherweise betroffenen Verteiler.

Art. 25 Notfälle

¹ Das Amt kann ausnahmsweise die vorübergehende Verteilung von Notwasser bewilligen, das den Anforderungen der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel nicht entspricht.

² Il peut le faire aux conditions suivantes:

- a) en cas de pénurie d'eau potable rendant impossible le recours à l'article 18;
- b) à la demande des communes concernées.

³ Le Service fixe les conditions d'utilisation de cette eau.

Art. 26 Dossier des eaux potables

¹ Les communes établissent et tiennent à jour, à leurs frais, le dossier des eaux potables. Chaque mise à jour doit être communiquée au Service.

² Le dossier contient, en particulier, les documents d'autocontrôle et le cadastre du réseau de distribution. Le règlement d'exécution détermine les modalités de l'établissement de ce dossier.

C. Financement des coûts d'infrastructures d'eau potable

Art. 27 Financement

a) Principes

¹ Les communes prélèvent des contributions auprès des propriétaires, des superficiaires ou des usufruitiers et usufruitières des fonds bâtis ou non bâtis, en tenant compte équitablement de l'affectation des immeubles et des bâtiments ainsi que de la quantité d'eau potable consommée.

² Les contributions communales couvrent l'ensemble des coûts afférents aux infrastructures d'eau potable; les coûts à caractère intercommunal en font partie intégrante.

³ Les contributions sont les suivantes:

- a) la taxe de raccordement;
- b) la charge de préférence;
- c) la taxe de base annuelle;
- d) la taxe d'exploitation;
- e) la taxe annuelle pour les eaux d'extinction.

Art. 28 b) Taxe de raccordement

1. Affectation

La taxe de raccordement est perçue pour les fonds raccordés aux infrastructures d'eau potable. Elle sert à couvrir les coûts de construction des infrastructures d'eau potable.

² Dazu müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- a) Es herrscht ein solcher Trinkwassermangel, dass Artikel 18 nicht angewendet werden kann.
- b) Die betroffenen Gemeinden haben ein Gesuch gestellt.

³ Das Amt legt die Bedingungen für die Verwendung dieses Wassers fest.

Art. 26 Trinkwasserdossier

¹ Die Gemeinden erstellen auf ihre eigenen Kosten ein Trinkwasserdossier und führen es nach. Jede Nachführung muss dem Amt mitgeteilt werden.

² Das Dossier enthält insbesondere die Dokumente der Selbstkontrolle und den Kataster des Leitungsnetzes. Das Ausführungsreglement regelt die Modalitäten für die Erstellung des Dossiers.

C. Finanzierung der Trinkwasserinfrastrukturen

Art. 27 Finanzierung

a) Grundsätze

¹ Die Gemeinden erheben Beiträge von den Eigentümerinnen und Eigentümern, den Inhaberinnen und Inhabern von Baurechten und den Nutzniesserinnen und Nutzniessern von bebauten und unbebauten Grundstücken, wobei sie die Verwendung der Grundstücke und Gebäude sowie den Trinkwasserverbrauch angemessen berücksichtigen.

² Die Gemeindebeiträge decken die gesamten Kosten der Trinkwasserinfrastrukturen; die interkommunalen Kosten sind darin inbegriffen.

³ Es werden folgende Beiträge erhoben:

- a) Anschlussgebühr;
- b) Vorzugslast;
- c) jährliche Grundgebühr;
- d) Betriebsgebühr;
- e) jährliche Löschwassergebühr.

Art. 28 b) Anschlussgebühr

1. Zweckbestimmung

Die Anschlussgebühr wird für Grundstücke erhoben, die an die Trinkwasserinfrastrukturen angeschlossen werden. Sie dient dazu, die Baukosten für Trinkwasserinfrastrukturen zu decken.

Art. 29 2. En zone à bâtir

¹ Pour les fonds situés en zone à bâtir, la taxe de raccordement est en principe calculée en fonction de la surface de terrain déterminante (STd) et de l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) ou de l'indice de masse (IM) ou de l'indice d'occupation du sol (IOS) fixé dans le plan d'aménagement local (PAL).

² Pour les fonds partiellement bâtis, et exploités à des fins agricoles, la taxe de raccordement des bâtiments faisant partie du domaine agricole peut être calculée en fonction d'une surface théorique, lorsque la prise en compte de l'ensemble du fonds constituerait une charge financière excessive.

Art. 30 3. Hors zone à bâtir

Pour les fonds situés hors zone à bâtir, la taxe de raccordement est calculée en fonction d'une surface et d'un indice théoriques.

Art. 31 c) Charge de préférence

¹ Pour les fonds non raccordés mais raccordables situés en zone à bâtir, une charge de préférence correspondant au maximum à 70% de la taxe de raccordement est perçue. Son produit est affecté à la couverture des coûts de construction des infrastructures d'eau potable.

² Pour les fonds non raccordés mais raccordables qui font partie d'un domaine agricole, la perception de la charge de préférence peut être différée pour cinq ans au maximum ou échelonnée durant cette même période.

³ Il n'est pas perçu de charge de préférence pour les fonds non raccordés mais raccordables qui disposent de suffisamment d'eau potable provenant de leurs ressources privées.

⁴ En cas de raccordement, la taxe de raccordement perçue est calculée conformément aux articles 29 et 30. Le montant des charges de préférence acquittées doit être déduit.

Art. 32 d) Taxe de base annuelle

¹ La taxe de base annuelle sert au financement:

- a) des frais fixes (amortissement des dettes, intérêts) et ensuite du maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable;
- b) des infrastructures d'eau potable (équipement de base) à réaliser selon le PIEP.

Art. 29 2. In der Bauzone

¹ Bei Grundstücken in der Bauzone wird die Anschlussgebühr grundsätzlich nach der anrechenbaren Grundstücksfläche (aGSF) und der Geschossflächenziffer (GFZ) oder der Baumassenziffer (BMZ) oder der in der Ortsplanung (OP) festgelegten Überbauungsziffer (ÜZ) berechnet.

² Bei teilweise bebauten und landwirtschaftlich genutzten Grundstücken kann die Anschlussgebühr für landwirtschaftliche Gebäude aufgrund einer theoretischen Fläche berechnet werden, sofern die Berücksichtigung des gesamten Grundstücks zu einer untragbaren Belastung führen würde.

Art. 30 3. Ausserhalb der Bauzone

Bei Grundstücken ausserhalb der Bauzone wird die Anschlussgebühr aufgrund einer theoretischen Fläche und Ziffer berechnet.

Art. 31 c) Vorzugslast

¹ Bei nicht angeschlossenen, aber anschliessbaren Grundstücken in einer Bauzone wird eine Vorzugslast von höchstens 70% der Anschlussgebühr erhoben. Ihr Ertrag dient dazu, die Baukosten für Trinkwasserinfrastrukturen zu decken.

² Bei nicht angeschlossenen, aber anschliessbaren Grundstücken, die zu einem landwirtschaftlichen Betrieb gehören, kann die Erhebung der Vorzugslast um bis zu fünf Jahre aufgeschoben oder während des gleichen Zeitraums gestaffelt werden.

³ Bei nicht angeschlossenen, aber anschliessbaren Grundstücken, die über genügend Trinkwasser aus privaten Ressourcen verfügen, wird keine Vorzugslast erhoben.

⁴ Wird das Grundstück angeschlossen, so wird die zu erhebende Anschlussgebühr gemäss Artikel 29 und 30 berechnet. Der Betrag der entrichteten Vorzugslasten muss abgezogen werden.

Art. 32 d) Jährliche Grundgebühr

¹ Die jährliche Grundgebühr dient der Finanzierung:

- a) der Fixkosten (Schuldentilgung, Zinsen) und der später anfallenden Kosten für den Werterhalt der Trinkwasserinfrastrukturen;
- b) der Kosten für die im PTWI vorgesehenen Trinkwasserinfrastrukturen (Groberschliessung).

² Pour les infrastructures d'eau potable existantes, la taxe est d'abord calculée en fonction de leur durée de vie et ensuite de leur valeur actuelle de remplacement fondées sur le PIEP.

³ Pour les infrastructures d'eau potable à réaliser, la taxe est calculée sur la base de la planification prévue par le PIEP, de manière à permettre une couverture des coûts de construction.

⁴ La taxe est affectée à un financement spécial destiné exclusivement à couvrir les charges prévues à l'alinéa 1 et correspond au minimum à 50%, mais au maximum à 100%, de la somme des valeurs définies aux alinéas 2 et 3.

Art. 33 e) Taxe d'exploitation

¹ La taxe d'exploitation vise à couvrir les charges liées au volume de consommation.

² Elle est calculée par mètre cube d'eau consommée.

Art. 34 f) Taxe annuelle pour les eaux d'extinction

¹ La taxe annuelle pour les eaux d'extinction vise à couvrir la part du coût des infrastructures d'eau potable due à la défense contre l'incendie.

² Elle est perçue auprès des propriétaires, superficiaires ou usufruitiers et usufruitières:

- a) des fonds bâtis raccordés aux infrastructures d'eau potable;
- b) des fonds bâtis non raccordés situés dans le périmètre de défense contre l'incendie.

³ Le règlement communal fixe la part de cette taxe en pour-cent de la taxe de base annuelle.

D. Planification et réglementation communales

Art. 35 Planification communale

La planification communale est régie par l'article 8.

² Bei bestehenden Trinkwasserinfrastrukturen wird die Gebühr aufgrund ihrer Lebensdauer und des gegenwärtigen Ersatzwertes gemäss PTWI berechnet.

³ Für die Trinkwasserinfrastrukturen, die noch gebaut werden müssen, wird die Gebühr aufgrund der Planung nach PTWI bestimmt; sie muss so festgelegt werden, dass die Baukosten gedeckt werden können.

⁴ Die Gebühr wird für eine Spezialfinanzierung verwendet, die ausschliesslich der Finanzierung der Aufwendungen nach Absatz 1 dient; die Beträge nach den Absätzen 2 und 3 müssen zu mindestens 50%, dürfen aber höchstens zu 100% gedeckt sein.

Art. 33 e) Betriebsgebühr

¹ Die Betriebsgebühr dient dazu, die Kosten, die vom Umfang des Konsums abhängen, zu decken.

² Sie wird pro m³ verbrauchtes Wasser berechnet.

Art. 34 f) Jährliche Löschwassergebühr

¹ Die jährliche Löschwassergebühr dient dazu, den Teil der Kosten der Trinkwasserinfrastrukturen, der von der Brandbekämpfung verursacht wird, zu decken.

² Sie wird erhoben von Eigentümerinnen und Eigentümern, Inhaberinnen und Inhabern von Baurechten und Nutzniesserinnen und Nutzniessern von:

- a) an Trinkwasserinfrastrukturen angeschlossenen Grundstücken;
- b) nicht angeschlossenen Grundstücken innerhalb des Brandbekämpfungsperrimeters.

³ Das Gemeindereglement legt den Anteil dieser Gebühr als Prozentsatz der jährlichen Grundgebühr fest.

D. Gemeindeplanung und -reglement

Art. 35 Gemeindeplanung

Die Gemeindeplanung wird in Artikel 8 geregelt.

Art. 36 Règlement communal

¹ Les modalités de la distribution de l'eau potable, en particulier le calcul et la perception de la taxe de raccordement, de la taxe de base annuelle, de la taxe d'exploitation et de la taxe annuelle pour les eaux d'extinction, sont fixées par un règlement communal de portée générale.

² Ce règlement est soumis pour approbation à la Direction.

CHAPITRE 3

Voies de droit et poursuite pénale

Art. 37 Opposition

¹ Conformément au droit fédéral, les décisions concernant les mesures prises en vertu des articles 28 à 30 LDAI sont sujettes à opposition auprès de l'autorité de décision, dans les cinq jours dès leur communication (art. 55 al. 1 LDAI).

² L'opposition est écrite; elle est brièvement motivée et contient les conclusions de l'opposant.

Art. 38 Recours

¹ Conformément au droit fédéral, le délai de recours contre les décisions ayant trait à des mesures relevant du contrôle des denrées alimentaires est de dix jours (art. 55 al. 2 LDAI).

² Pour le surplus, le code de procédure et de juridiction administrative est applicable.

Art. 39 Poursuite pénale

La poursuite et le jugement des infractions prévues par le droit fédéral ont lieu conformément à la loi sur la justice.

Art. 36 Gemeindereglement

¹ Die Modalitäten der Trinkwasserverteilung, insbesondere die Berechnung und die Erhebung der Anschlussgebühr, der jährlichen Grundgebühr, der Betriebsgebühr und der jährlichen Löschwassergebühr, werden in einem all-gemeinverbindlichen Gemeindereglement geregelt.

² Dieses Reglement wird der Direktion zur Genehmigung vorgelegt.

3. KAPITEL

Strafbestimmungen und Rechtsmittel

Art. 37 Einsprache

¹ Verfügungen über Massnahmen, die aufgrund der Artikel 28–30 LMG ergriffen werden, können gemäss Bundesrecht innert fünf Tagen nach ihrer Eröffnung bei der verfügenden Behörde mit Einsprache angefochten werden (Art. 55 Abs. 1 LMG).

² Die Einsprache ist schriftlich; sie wird kurz begründet und enthält die Begehren des Einsprechers.

Art. 38 Beschwerde

¹ Für Beschwerden gegen Verfügungen über Massnahmen im Rahmen der Lebensmittelkontrolle beträgt die Beschwerdefrist gemäss Bundesrecht zehn Tage (Art. 55 Abs. 2 LMG).

² Im Übrigen gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 39 Strafrechtliche Verfolgung

Widerhandlungen nach Bundesrecht werden gemäss dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt.

CHAPITRE 4

Dispositions finales

Art. 40 Dispositions transitoires
a) Concessions pour l'approvisionnement en eau potable

¹ Les concessions d'utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable octroyées à des bénéficiaires qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, ne répondent pas aux exigences fixées à l'article 4 al. 2 ne peuvent pas être renouvelées à leur échéance.

² Les collectivités publiques qui utilisent des eaux publiques sans être au bénéfice d'une concession disposent d'un délai de quatre ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour déposer une demande de concession.

Art. 41 b) Infrastructures d'eau potable privées approvisionnées par des eaux publiques

¹ Les infrastructures d'eau potable privées approvisionnées par des eaux publiques, et qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, ne sont pas soumises à l'article 5.

² L'application de la législation sur l'expropriation pour les motifs d'intérêt public poursuivis par la présente loi demeure réservée.

Art. 42 c) Règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de la tâche de distribution au sens de l'article 16

¹ Les règlements portant délégation de la tâche de distribution, arrêtés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, doivent être adaptés dans un délai d'une année dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Les contrats de droit administratif portant délégation de la tâche de distribution conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi doivent être adaptés aux nouvelles exigences à leur première échéance.

Art. 43 d) Elaboration du PSIEau et des PIEP

¹ Les communes disposent d'un délai de quatre ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour élaborer un projet de PIEP et le communiquer au Service.

² Sur la base des projets de PIEP, l'Etat établit le PSIEau dans le délai de six ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

³ Les communes disposent d'un délai de deux ans dès l'approbation du PSIEau pour adopter un PIEP conforme à la planification cantonale.

4. KAPITEL

Schlussbestimmungen

Art. 40 Übergangsbestimmungen
a) Konzessionen für die Trinkwasserversorgung

¹ Konzessionen für die Nutzung öffentlicher Gewässer zur Trinkwasserversorgung, deren Berechtigte bei Inkrafttreten dieses Gesetzes den Anforderungen nach Artikel 4 Abs. 2 nicht entsprechen, können bei ihrem Ablauf nicht erneuert werden.

² Gemeinwesen, die ohne Konzession öffentliche Gewässer nutzen, verfügen über eine Frist von vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, um eine Konzession zu beantragen.

Art. 41 b) Private Trinkwasserinfrastrukturen, die von öffentlichen Gewässern gespeist werden

¹ Die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits bestehenden privaten Trinkwasserinfrastrukturen, die von öffentlichen Gewässern gespeist werden, fallen nicht unter Artikel 5.

² Die Anwendung der Gesetzgebung über die Enteignung aus Gründen des öffentlichen Interesses gemäss diesem Gesetz bleibt vorbehalten.

Art. 42 c) Reglemente oder verwaltungsrechtliche Verträge zur Übertragung der Verteilungsaufgabe gemäss Artikel 16

¹ Die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassenen Reglemente über die Übertragung der Verteilungsaufgabe müssen innert einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes angepasst und von der Direktion genehmigt werden.

² Die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossenen verwaltungsrechtlichen Verträge über die Übertragung der Verteilungsaufgabe müssen bei ihrem ersten Ablauf den neuen Anforderungen angepasst werden.

Art. 43 d) Ausarbeitung der STWI und der PTWI

¹ Die Gemeinden verfügen über eine Frist von vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, um einen Entwurf des PTWI auszuarbeiten und ihn dem Amt zu übermitteln.

² Der Staat erstellt die STWI innerhalb von sechs Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gestützt auf die PTWI-Entwürfe.

³ Die Gemeinden verfügen über eine Frist von zwei Jahren nach der Genehmigung der STWI, um einen PTWI zu verabschieden, der mit der Kantonsplanung vereinbar ist.

Art. 44 e) Règlements communaux

Dans un délai de huit ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes adoptent un règlement conforme à la présente loi.

Art. 45 Abrogation

La loi du 30 novembre 1979 sur l'eau potable (RSF 821.32.1) est abrogée.

Art. 46 Modifications

a) Loi sur les communes

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1) est modifiée comme il suit:

Art. 5 titre médian et al. 3

d) Tâches

aa) Principes

³ *Abrogé*

Art. 5a (nouveau) bb) Accomplissement de tâches publiques communales par des tiers

¹ La commune peut déléguer ses tâches publiques à des tiers, aux conditions fixées par l'article 54 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004.

² Le règlement d'exécution fixe les modalités de la surveillance des délégataires par la commune.

³ La commune peut participer à des entreprises, ou en créer, pour leur déléguer ses tâches publiques.

Art. 5b (nouveau) cc) Protection juridique

Les décisions rendues par les délégataires de tâches publiques communales sont sujettes à réclamation préalable au conseil communal, conformément à l'article 153 al. 2.

Art. 153 al. 2

Remplacer les mots « tâches communales » *par* « tâches publiques communales ».

Art. 44 e) Gemeindereglemente

Die Gemeinden verabschieden innerhalb von acht Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ein Reglement zu diesem Gesetz.

Art. 45 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 30. November 1979 über das Trinkwasser (SGF 821.32.1) wird aufgehoben.

Art. 46 Änderung bisherigen Rechts

a) Gesetz über die Gemeinden

Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Artikelüberschrift und Abs. 3

d) Aufgaben

aa) Grundsätze

³ *Aufgehoben*

Art. 5a (neu) bb) Erfüllung öffentlicher Gemeindeaufgaben durch Dritte

¹ Die Gemeinde kann ihre öffentlichen Aufgaben Dritten übertragen, wenn die Bedingungen nach Artikel 54 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 erfüllt sind.

² Das Ausführungsreglement legt die Einzelheiten der Aufsicht der Gemeinde über die Rechtsträger der Aufgabendelegation fest.

³ Die Gemeinde kann sich an Unternehmen beteiligen oder Unternehmen gründen, um ihnen ihre öffentlichen Aufgaben zu übertragen.

Art. 5b (neu) cc) Rechtsschutz

Die von einem Rechtsträger einer Delegation öffentlicher Gemeindeaufgaben erlassenen Verfügungen unterliegen gemäss Artikel 153 Abs. 2 der vorgängigen Einsprache an den Gemeinderat.

Art. 153 Abs. 2

Den Ausdruck «kommunaler Aufgabendelegation» *durch* «einer Delegation öffentlicher Gemeindeaufgaben» *ersetzen*.

Art. 47 b) Loi sur la police du feu

La loi du 12 novembre 1964 sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (RSF 731.0.1) est modifiée comme il suit:

Intitulé du Chapitre V

Défense contre l'incendie

Insertion, dans le Chapitre V, d'un intitulé de section avant l'article 33

SECTION 1

Service de défense contre l'incendie

Art. 37 titre médian et al. 2

Équipement et matériel

² *Abrogé*

Insertion, dans le Chapitre V, d'une nouvelle section après l'article 49

SECTION 2 (nouvelle)

Infrastructures de défense contre l'incendie

Art. 49a (nouveau) Infrastructures d'eau potable et réserves d'eau

¹ Les communes ont l'obligation de prendre les mesures infrastructurelles nécessaires pour assurer leur défense contre l'incendie sur l'ensemble de leur territoire, à savoir:

- a) par les infrastructures d'eau potable;
- b) par la création et l'entretien de réserves et de prises d'eau en rapport avec les objets à défendre.

² Elles adaptent autant que possible leurs infrastructures d'eau potable existantes aux exigences en matière de défense contre l'incendie lorsque des interventions s'imposent sur ces infrastructures.

Art. 49b (nouveau) Taxe annuelle pour les eaux d'extinction

Les modalités de calcul et de perception de la taxe annuelle pour les eaux d'extinction sont réglées conformément à la loi sur l'eau potable.

Changement de numérotation

L'actuel article 49a devient l'article 49c.

Art. 47 b) Gesetz betreffend die Feuerpolizei

Das Gesetz vom 12. November 1964 betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden (SGF 731.0.1) wird wie folgt geändert:

Überschrift des 5. Kapitels

Feuerbekämpfung

Einfügen einer Abschnittsüberschrift vor Artikel 33 im 5. Kapitel

1. ABSCHNITT

Feuerbekämpfungsdienst

Art. 37 Artikelüberschrift und Abs. 2

Ausrüstung und Material

² *Aufgehoben*

Einfügen eines neuen Abschnitts nach Artikel 49 im 5. Kapitel

2. ABSCHNITT (neu)

Feuerbekämpfungsinfrastrukturen

Art. 49a (neu) Trinkwasserinfrastrukturen und Wasserreserven

¹ Die Gemeinden sind verpflichtet, die erforderlichen infrastrukturellen Massnahmen zu ergreifen, um die Feuerbekämpfung auf dem ganzen Gemeindegebiet sicherzustellen, insbesondere:

- a) durch die Trinkwasserinfrastrukturen;
- b) durch die Bildung und den Unterhalt von Wasserreserven und -bezugsstellen entsprechend den zu schützenden Objekten.

² Sie passen ihre bestehenden Trinkwasserinfrastrukturen soweit möglich den Anforderungen der Feuerbekämpfung an, wenn Einsätze mit diesen Infrastrukturen getätigt werden sollen.

Art. 49b (neu) Jährliche Löschwassergebühr

Die Einzelheiten der Berechnung und Erhebung der jährlichen Löschwassergebühr werden gemäss dem Gesetz über das Trinkwasser festgelegt.

Nummerierungsänderung

Der aktuelle Artikel 49a wird Artikel 49c.

Art. 48 c) Loi sur le domaine public

La loi du 4 février 1972 sur le domaine public (RSF 750.1) est modifiée comme il suit:

Art. 12 al. 3

Abrogé

Art. 24 al. 1

¹ L'autorité statue en tenant compte d'une utilisation rationnelle du domaine public. Les collectivités publiques ont en principe la priorité sur les autres requérants. L'article 4 al. 2 de la loi sur l'eau potable est réservé.

Art. 41 al. 2

² Le prélèvement durable au moyen d'installations fixes pour l'approvisionnement en eau potable est soumis à concession. Pour le surplus, la loi sur l'eau potable est réservée.

Art. 49 Referendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 48 c) Gesetz über die öffentlichen Sachen

Das Gesetz vom 4. Februar 1972 über die öffentlichen Sachen (SGF 750.1) wird wie folgt geändert:

Art. 12 Abs. 3

Aufgehoben

Art. 24 Abs. 1

¹ Die Behörde entscheidet unter Berücksichtigung einer rationellen Benützung der öffentlichen Sachen. Den Gemeinwesen wird gegenüber anderen Gesuchstellern grundsätzlich der Vorzug gegeben. Artikel 4 Abs. 2 des Gesetzes über das Trinkwasser bleibt vorbehalten.

Art. 41 Abs. 2

² Die dauerhafte Wasserfassung mit ortsfesten Anlagen zur Trinkwasserversorgung erfordert eine Konzession. Im Übrigen bleibt das Gesetz über das Trinkwasser vorbehalten.

Art. 49 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Articles</u>
CHAPITRE PREMIER	
Dispositions générales	
SECTION 1	
Principes	1–3
SECTION 2	
Approvisionnement en eau et propriété des infrastructures d'eau potable	4–6
SECTION 3	
Planification	7–8
CHAPITRE 2	
Organes d'exécution et attributions	
SECTION 1	
Etat	9–12
SECTION 2	
Communes	
A. <i>Distribution de l'eau potable et approvisionnement</i>	13–19
B. <i>Infrastructures, installations intérieures et qualité de l'eau distribuée</i>	20–26
C. <i>Financement des coûts d'infrastructures d'eau potable</i>	27–34
D. <i>Planification et réglementation communales</i>	35–36
CHAPITRE 3	
Voies de droit et poursuite pénale	37–39
CHAPITRE 4	
Dispositions finales	40–49

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Artikel</u>
1. KAPITEL	
Allgemeine Bestimmungen	
1. ABSCHNITT	
Grundsätze	1–3
2. ABSCHNITT	
Wasserversorgung und Eigentum an den Trinkwasserinfrastrukturen	4–6
3. ABSCHNITT	
Planung	7–8
2. KAPITEL	
Vollzugsorgane und Zuständigkeiten	
1. ABSCHNITT	
Staat	9–12
2. ABSCHNITT	
Gemeinden	
A. <i>Trinkwasserverteilung und -versorgung</i>	13–19
B. <i>Infrastrukturen, Hausinstallationen und Qualität des verteilten Wassers</i>	20–26
C. <i>Finanzierung der Trinkwasserinfrastrukturen</i>	27–34
D. <i>Gemeindeplanung und – reglement</i>	35–36
3. KAPITEL	
Strafbestimmungen und Rechtsmittel	37–39
4. KAPITEL	
Schlussbestimmungen	40–49