



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Stortingets ombudsmann for forvaltningen /
Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

19/126-27

19. oktober 2020

Anleggsbidrag ved etablering av kommunalt avløpsanlegg

Klima- og miljødepartementet (KLD) ble i brev fra Sivilombudsmannen 14. desember bedt om å avklare nærmere de rettslige rammene for finansiering av kommunale vann- og avløpsanlegg. Etersom de lovbestemte gebyrreglene for kommunale vann- og avløpstjenester til dels er knyttet til tilknytningsplikten for slike anlegg etter plan- og bygningsloven la ombudsmannen til grunn at Kommunal- og moderniseringsdepartementet burde involveres i arbeidet med avklaringen av de rettslige finansieringsrammene. Ombudsmannen ba om å bli holdt orientert om hvordan KLD ville følge opp henstillingen videre.

I brev fra ombudsmannen 15. september ble det bedt om en orientering innen 29. september. I telefonsamtale og i brev fra KLD 28. september ble det orientert om at saken fortsatt er til behandling, og at det var behov for en fristutsettelse.

Departementet har vurdert Sivilombudsmannens spørsmål i samråd med Miljødirektoratet. Nedenfor følger en vurdering av spørsmålene. Det er gjort et skille mellom regelverkene som er avgjørende i saken, og som forvaltes av hhv. KLD/Miljødirektoratet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette skillet er relevant med tanke på hvem som er myndighet, men også for å forstå hvilken situasjon man er i. Utgangspunktet er etter vår oppfatning at plan- og bygningslovens regler/system om refusjon og utbyggingsavtaler er relevante fram til tilknytningsplikt oppstår – ved at en eiendom bebygges eller at kommunen krever tilknytning til avløpsnett. Vass- og avløpsanleggslovas regler om gebyr er relevante fra det tidspunktet tilknytningsplikten oppstår.

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 882

Avdeling

Saksbehandler
Jon Erik Aamdal
Lundgaard
22 24 58 17

Ufravikelige regler i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg § 3

Klima- og miljødepartementets vurdering er, som redegjort for i brev av 25. januar 2019, 25. februar 2019 og 26. juni 2019, at det gjennom vass- og avløpsanleggslova §§ 3 og 4 jf. forurensningsforskriften kapittel 16 er uttømmende regulert hvilke rammer som gjelder for gebyrfinansiering av kommunens utgifter på vann- og avløpssektoren, både med hensyn til etablering og vedlikehold av ledningsnett og driften av vann- og avløpstjenesten. Som Sivilombudsmannen også bemerker så fremgår ikke dette uttrykkelig av rettskildene. Dette har imidlertid vært en alminnelig tolkning av regelverket. Det vises i den forbindelse til Rundskriv T-25/74, som tidligere vist til, hvor det fremgår at kommunen ikke har noen lovbestemt plikt til å innføre dette avgiftssystemet, men de kan ikke kreve inn avgifter på annet grunnlag eller etter andre beregningsregler.

Etter vår oppfatning er at dette en vanlig tolkning av loven, og vi er ikke kjent med at kommunene ikke forholder seg til dette. Sivilombudsmannen skriver at de i prinsippet ikke ser at det er noe i veien for at det inngås frivillige avtaler som et alternativ til eller istedenfor det lovfestede gebyrsystemet.

Departementet er av den oppfatning at det ikke vil være noe hensikt med regelverket dersom det er frivillig om det skal benyttes. Etersom kommunen er i en monopolstilling, medfører dette et klart misforhold i en avtale om betaling av gebyr med private borgere. Ved at kommunen kan tvinge igjennom tilkobling gjennom tilknytningsplikten i plan- og bygningsloven §§ 27-1 og 27-2 blir avtaleelementet fiktivt. Etter departementets syn blir dette en svært tvilsom avtalekonstruksjon ettersom private borgere ikke har noen alternativer til å inngå en slik avtale. De ville for eksempel ikke fått tillatelse til å etablere separate avløpsanlegg dersom det finnes et kommunalt anlegg i området. Dette er bakgrunnen for at departementet mener at reglene må tolkes som uttømmende.

Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig med en presisering av at regelverket er ufravikelig ettersom dette følger av en alminnelig tolkning av vårt regelverk sammenholdt med selvkostprinsippet. Departementet viser også til at kommunen på tilsvarende måte krever gebyr for kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall, jf. forurensningsloven § 34. På tilsvarende måte som for avløp er det for kommunen ikke lov å ta betalt for innsamling av husholdningsavfall basert på avtale.

Departementet er ikke kjent med at kommuner som har en annen tolkning av vass- og avløpsanleggslova § 3, og istedenfor å utarbeide forskrifter tar betalt for vann- og avløpstjenesten som er underlagt gebyrreglene, på «frivillig» avtalerettslig grunnlag. Når det gjelder praksisen med anleggsbidrag som Norsk Vann opplyser om, og som Sivilombudsmannen viser til i uttalelsen i den konkrete saken, så viser departementet til punktet nedenfor.

Rettstilstanden ved finansering og utbyggingen av et vann- og avløpsanlegg

Etter en nærmere vurdering av saken oppfatter vi at det saken egentlig reiser spørsmål om er hvorvidt og evt. i hvilke tilfeller kommunen har anledning til å få dekket kostnader til etablering av vann- og avløpsanlegg før gebyrplikten etter vass- og avløpsanleggslova § 3 inntreffer.

Loven statuerer gebyrplikt for mottagere av kommunale vann- og avløpstjenester ved tilknytning eller når kommunen har krevd tilknytning. Videre er det slik at engangsgebyr for tilknytning kan kreves når en gebyrpliktig eiendom blir bebygget. Når loven statuerer gebyrplikt for mottaker av avløpstjenesten er det en nærliggende tolkning at kommunen ikke kan kreve betalt i form av gebyr før dette. Vår forståelse er at kommunen ikke på fritt avtalerettslig grunnlag kan ta betalt for etableringen av vann- og avløpsanlegg. Dette ville undergrave gebyrreglene i vass- og avløpsanleggslova. Departementet minner om at gebyrene skal dekke både investeringskostnader og driftskostnader. Betaling i kraft av frivillig avtale vil kunne medføre at private borgere betaler "dobbel" for vann- og avløpstjenesten

Etter vårt syn er det imidlertid en åpning for å finansiere utgifter til etablering av kommunale vann- og avløpsanlegg på andre måter enn gjennom bruk av vann- og avløpsgebyret. Dette fremgår allerede i vårt første brev hvor det vises til reglene om anleggsbidrag og refusjon etter plan- og bygningsloven kapittel 18. Også i forurensningsforskriften § 16-5 forutsettes det at dette er mulig, det vises til første ledd hvor det fremgår at det "kan fastsettes lavere tilknytningsgebyr for eiendommer der det er betalt refusjon eller annen form for opparbeidelseskostnader for vann- og/eller avløpsanlegg som er utført etter planer godkjent av kommunen." Etersom det vises til refusjon og planer godkjent av kommunen oppfatter vi det som en henvisning til plan- og bygningsloven, som på dette området forvaltes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dermed er det etter vår oppfatning at det kun er innenfor de rammene som følger av plan- og bygningsloven eller eventuelt annet lovgrunnlag, at en kommune kan ta betalt/inngå avtale om betaling for etablering av et vann- og avløpsanlegg.

Som tidligere bemerket er det dermed Kommunal- og moderniseringsdepartementet som må svare på hvordan rammene som gjelder for avtale om betaling av opparbeidelseskostnader og refusjon skal forstås og hvor disse rammene fremgår. Det vises derfor til brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Sivilombudsmannen 5. september 2019. I brevet står det at utbyggingsavtaler er et lovregulert virkemiddel som kan benyttes for å få gjennomført kommunale planer ved å sikre at nødvendig infrastruktur blir opparbeidet. Avtalene er frivillige, og utbyggere vil oftest forplikte seg til å gi bidrag til infrastrukturen ved å opparbeide den eller betale bidrag. Avtalene kan ikke kreves av kommunen. Dette innebærer at dersom det fremgår i kommunal plan at vann- og avløpsanlegg skal bygges, så kan planene gjennomføres ved utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven kapittel 17. Som en del av dette betaler en utbygger eller privat eier for etablering av infrastruktur herunder vann og avløp. Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at der hvor slike avtaler

baseres på en skjematisk fordeling av kostnader så kalles modellene gjerne "anleggsbidrag". Dette er imidlertid ikke et formelt begrep i regelverket.

Miljødirektoratet har hatt kontakt med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Basert på den samtalen, understrekes det at adgangen til å inngå utbyggingsavtaler er begrenset til nye byggeprosjekter. Det er dermed et sentralt poeng at det ikke gjelder de tilfellene hvor man har lovlig oppførte boliger/hytter med lovlige etablerte avløpsanlegg/løsninger. Det betyr at kommunen ikke kan inngå utbyggingsavtale der hvor det er en allerede oppført hytte med separat anlegg. Kommunen må i slike tilfeller, når de etablerer et kommunalt vann- og avløpsanlegg, pålegge tilknytning og ta gebyr i tråd med gebyrreglene, men kan ikke kreve noen annen form for betaling. Vi viser for øvrig til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for nærmere informasjon om rammene for utbyggingsavtaler.

Avslutningsvis understrekes det, som også nevnt i våre tidligere brev i saken, at kommunen uansett ikke kan ta betalt for opparbeidelseskostnader for å omgå gebyrreglene i vass- og avløpsanleggslova jf. forurensningsforskriften kapittel 16. Vår forståelse er at kommunene praktiserer gebyrplikten i vass- og avløpsanleggslova som ufravikelig på den måten vi har redegjort for. Vi mener derfor det som nevnt ikke er nødvendig at det presiseres i vass- og avløpsanleggslova § 3.

Kommentarer til brevet fra advokat Kildebo datert 10. februar til Klima- og miljødepartementet

Om muligheten for å gi tillatelse til private anlegg etter vass- og avløpsanleggslova § 2.

Loven er utformet uten unntaksmulighet. Det er ikke anledning til å gi unntak til andre enn andelslag, jf. § 2 andre ledd. Departementet viser imidlertid til oppfølging av NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder, med forslag om ny § 2, hvor det foreslås innført en snever unntaksmulighet for særlige tilfeller. Nærmere informasjon kan finnes her:

<https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/mars-2020/overvannshandtering.-forslag-til-enderinger-i-forurensningsloven-og-vass--og-avlopsanleggslova/>.

Vi bemerker for øvrig at loven åpner også for delt eierskap mellom kommunale og private andelslag, så lenge kommunen eier over halvparten av andelene.

Vi viser til tidligere tolkningsuttalelser fra Miljødirektoratet som kan være relevante. For spørsmålet om hvorvidt private kan eie et avløpsanlegg i byggefasen og deretter overdra det til kommunen, uttalte Miljødirektoratet (1. september 2015) følgende:

Miljødirektoratets vurdering: *Det har i flere saker som Miljødirektoratet har tatt stilling til vært oppe spørsmål om private kan eie anlegget i byggefasen, for så å overføre det ferdige anlegget til kommunen ved byggeslutt. Miljødirektoratet har i disse sakene uttalt at det ikke uten videre vil være adgang til å tillate at en privat aktør bygger anlegget for så å overdra det til kommunen. Avgjørende for at en slik løsning skal kunne godtas, må være at det inngås en*

forpliktende avtale om overdragelse av anlegget til kommunen når det er ferdigstilt, samt at hensynene som begrunner regelen om kommunalt eierskap blir ivaretatt også i byggefasen. Dersom overdragelsen ikke gjennomføres eller hensynene ikke blir ivaretatt, må anlegget anses for å være etablert i strid med loven

Vi understreker at hovedregelen er at nye anlegg skal være eid av kommunen. Begrunnelsen for kravet om kommunalt eierskap til vann- og avløpsanleggene er ønsket om å sikre kvalitet, sikkerhet og langsiktighet i vann- og avløpssektoren.

Med hilsen

Ida Juell (e.f.)
avdelingsdirektør

Jon Erik Aamdal Lundgaard
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopimottaker:

Advokatfirmaet Kildebo AS, Postboks 9733 Torget Vest 3010 Drammen
Fylkesmannen i Oslo og Viken
Miljødirektoratet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet