

## **Fallgruver ved kommunal behandling av refusjonssaker**

*Av Kjersti Cecilie Jensen, Advokatfirmaet Hjort DA*

### **Innledning**

Refusjonsinstituttet etter plan- og bygningsloven kapittel 18 er et regelsett som er gitt for å sikre en rettferdig fordeling av kostnadene med å gjøre arealer byggeklare. For å få rett til refusjon, må det foreligge en opparbeidelsesplikt iht. plan- og bygningsloven § 18-1 (som gjelder offentlig vei, vann- eller avløpsanlegg), eller det må foreligge et tiltak som er pålagt etter plan- og bygningsloven § 18-2 (visse fellestiltak).

Refusjonsregelverket oppfattes av mange som vanskelig, noe som har medført at bruken av regelverket kanskje først og fremst har skjedd i de store byene. I tillegg finansierer en rekke kommuner utbygging av vann- og avløpsanlegg gjennom gebyrer, slik at man av den grunn heller ikke har særlig praksis som kan gi veiledning for håndteringen av slike saker.

I det følgende vil det gis oversikt over en del problemstillinger som kan oppstå, og gis råd om hvordan de bør løses.

### **Fastsettelse av refusjonspliktig tiltak og refusjonsenhet**

Det sentrale som må avklares før en refusjonssak igangsettes, og som må kontrolleres av kommunen når en søknad om refusjonssak kommer inn, er hva som utgjør det refusjonspliktige tiltaket (for eksempel en vei) og hvordan refusjonsenheten (for eksempel lengden på veistrekningen som skal opparbeides) skal fastsettes.

Mange infrastrukturtiltak blir gjennomført som ledd i oppfyllelsen av rekkefølgekrav hjemlet i arealplan. Utføring av et rekkefølgekrav kan danne grunnlag for refusjon, dersom det samme tiltaket også kunne vært pålagt med samme standard og omfang etter plan- og bygningsloven § 18-1. Kan tiltaket pålegges etter denne bestemmelsen, så utgjør det et refusjonspliktig tiltak. En refusjonsenhet kan deles opp der endringer i strøkets karakter tilsier det. Det er ofte hensiktsmessig å anse et vann- og avløpstiltak som en enhet, og veianlegget som en annen refusjonsenhet. Dette fordi anleggene kan betjene ulike eiendommer, selv om tiltakene skjer for samme strekning.

Den 6. mars 2020 behandlet departementet en omgjøringsanmodning som gjaldt et refusjonsvedtak i Bergen kommune. Refusjonssaken var knyttet til oppfyllelsen av et rekkefølgekrav (opprusting av fylkesvei med fortau), og strekningen (refusjonsenheten) rekkefølgekravet gjaldt gikk forbi utbyggingstomta. Departementet kom til at både kommunen og Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) tok feil når det ble vektlagt at tiltaket gjaldt en sammenhengende opparbeidelse, i stedet for å knytte vurderingen til begrensningen i § 18-1 første ledd om at veien bare kan kreves opparbeidet til og langs eiendommen (for VA-anlegg er begrensningen tilnærmet lik, men da til og langs eller over eiendommen).

Når kommunen hadde fastsatt refusjonsenheten feil, mente departementet at også kretsen av de refusjonspliktige eiendommer var uriktig vurdert. Saken som allerede hadde pågått i flere år ble opphevet og utredes nå av refusjonskreditor på nytt.

### **Refusjonspliktige eiendommer**

Det er kun fire kategorier eiendommer som kan bli refusjonspliktige til et refusjonsberettiget tiltak. Av plan- og bygningsloven § 18-6 fremkommer at dette er eiendommer som 1) er ubebygde, 2) som har bebyggelse som er saneringsmoden, 3) som har et restutnyttingspotensiale (større enn 1/3 av tillatt utnytting) eller 4) som tidligere har fått midlertidig dispensasjon fra opparbeidelsesplikten (slik utsettelse er betinget av tinglyst erklæring, jf. § 18-1 tredje ledd). Forutsetningen for refusjonsplikt er at offentlig infrastruktur bygges slik at eiendommen/arealet blir knyttet til anlegget direkte eller via privat vei eller ledning.

Det er viktig at det gjennomføres grundige søk etter eldre tinglyste erklæringer som kan medføre at det foreligger refusjonsplikt, slik at kretsen av refusjonspliktige eiendommer og kostnadsfordelingen blir korrekt. I Oslo har tinglyste erklæringer om veiplikt blitt benyttet i over 100 år, og også i andre kommuner har dette vært vanlig selv om kravet til tinglyst erklæring først kom inn i loven i 2008. Fordi opparbeidelsesplikten følger direkte av loven, og det også er krav om tinglyst erklæring ved midlertidig utsettelse, kan kommunen bli erstatningsansvarlig dersom dette ikke sikres.

En annen fallgrube er at det ikke foretas separate vurderinger av hvilke eiendommer som er refusjonspliktige til henholdsvis vei og vann- og avløpsanlegg. Den typiske situasjonen er at VA-ledninger legges i bakken eller fornyes samtidig som veien opprustes, men fordi en eiendom kan ha atkomst fra en vei, og være tilknyttet et VA-anlegg som er lagt i en annen vei, kan man ikke legge til grunn samme krets av refusjonspliktige eiendommer for tiltakene. Det er derfor helt sentralt at man har ulike regnskap for VA-anlegget og for veien, og behandler disse to typene tiltak som ulike refusjonsenheter.

En annen problemstilling er at en overvannstiltak vil kunne betjene både veianlegget og byggeområdet. Hvis dette er situasjonen, så kan det fortsatt kreves refusjon, men det må i slike situasjoner foretas en faglig vurdering og foretas en skjønnsmessig fordeling av hvilke kostnader som kan fordeles til byggeområdet, og hvilke kostnader som kan knyttes til håndteringen av veivann.

### **Særlig om forholdet til kommunale normer**

Etter plan- og bygningsloven § 18-1 foreligger det en absolutt plikt for den som skal dele eller bebygge en eiendom, til å opparbeide offentlig infrastruktur. I forarbeidene til loven er det understreket at denne plikten ikke kan utvides ved forskrift, vedtekter eller annet. Når en kommune fastsetter nærmere krav til gjennomføringen av opparbeidelsen, så viser de fleste til kommunale VA-normer eller gate- og veinormaler. Bak de kommunale normene ligger det ofte politiske ønsker og krav som følger av annen lovgivning. Situasjonen er derfor ikke helt sjelden at både opparbeidelseskravet og refusjonssaken vil kunne inneholde elementer som loven ikke hjemler.

Et viktig eksempel her er normer som viser til større ledningsdimensjoner enn det loven åpner for. For vannledning kan det etter loven bare kreves lagt rør med inntil 150 mm diameter, og avløpsrør kan ikke kreves lagt med større diameter enn 305 mm. Hensynet her er at det er byggetomtens behov som skal dekkes gjennom opparbeidelsesplikten – større anlegg skal dekkes gjennom skatteseddelen.

Kommuner kan oppnå opparbeidelse av VA-ledninger med større dimensjoner og veier med større bredder enn det som følger av § 18-1. Dette kan gjøres ved at kommunen dekker merkostnadene, eller ved at en utbygger frivillig påtar seg å opparbeide større bredder. I slike tilfeller må det gjøres oppmerksom på at dersom utbyggeren ønsker å kreve refusjon, så må det gjøres fratrukk for merkostnadene ved å foreta en opparbeidelse som går ut over kravene i loven. Dersom det bare dreier seg om større opparbeidelser for en del av en strekning, må denne strekningen ha et eget kostnadsoverslag og refusjonsregnskap. Det er avgjørende at det gjennom refusjonen ikke fastsettes et større beløp til fordeling enn det loven hjemler. Departementet har opphevet vedtak som er fattet i strid med dette grunnleggende prinsippet med henvisning til at det er helt sentralt at ingen blir pålagt uriktige økonomiske forpliktelser.

### **Arbeid knyttet til andre ledninger i eller langs vei**

Ved bygging av VA-anlegg og vei, kan det også oppstå behov for å flytte eller kable andre ledninger som ligger i eller langs veien (strømledninger, fiber og tele). Plan- og bygningsloven § 18-1 hjemler ikke slike ledningsarbeider, og disse kostnader kan derfor heller ikke inngå i refusjonen. Kostnadene skal i de fleste tilfeller dekkes av ledningseier, jf. veglova § 32 og ledningsforskriften § 16.

### **Avslutning**

Behandling av refusjonssaker krever god innsikt i de tekniske sidene av denne type tiltak (altså opparbeidelsen av vei, vann eller avløp). Videre krever behandling av slike saker god plan- og bygningsrettslig og tingsrettslig kunnskap og forståelse (for eksempel når det skal undersøkes hvilke eiendommer som kan inngå i refusjonen). Det er også behov for at man har nødvendig kompetanse til å kunne sette seg inn de økonomiske i relasjon til selve tiltaket og kostnadsfordelingen. Kommunen har en alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven, og kommunen har også plikt til å bistå en refusjonskreditor i arbeidet. Det kan være krevende for kommunen å behandle slike saker, men det er mye å vinne på å heve kompetansen i det kommunale saksbehandlingsapparatet. Refusjonsreglene er sentrale og viktige å benytte, fordi regelverket handler om å fordele kostnader på en rettferdig måte, slik at ikke en part blir sittende igjen alene med alle kostnadene som har hevet verdien på en rekke eiendommer. Tilsvarende bør også kommunene selv i større grad vurdere å benytte refusjonsregelverket der kommunene foretar omlegging, utvidelse eller nybygging av vei, vann og avløp som fører til en verdistigning på andre eiendommer som nyter godt av dette.