

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 04.10.2022

Deres ref.: 19/126-46

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2022/8283

Saksbehandler:
Jon Erik Aamdal Lundgaard

Svar på oppdrag om å vurdere henvendelse fra Holmestrand kommune i sak om anleggsbidrag ved etablering av kommunalt vann- og avløpsanlegg

Vi viser til oppdrag fra Klima- og miljødepartementet 11. juli 2022 om å vurdere brev fra advokatfirmaet Guttorm Jakobsen på vegne av Holmestrand kommune, datert 8. juni 2022. Miljødirektoratet er bedt om å vurdere problemstillingene som reises i brevet. Departementet har bedt om å få vurderingen tilsendt innen 31. august.

Vi viser til telefonsamtale med rådgiver Ida Røstgaard 31. august om utsatt frist for å besvare oppdraget.

1. Bakgrunn for oppdraget

I 2016 sendte Sande (i dag Holmestrand) kommune ut en avtale for signering til enkelte hytteeiere i kommunen. Avtalen omhandlet etablering av et kommunalt avløpsanlegg. Avtalen gikk ut på at hytteeierne ved å signere ble forpliktet til å betale et anleggsbidrag for fremføringen av det kommunale avløpsanlegget. Det avtalte anleggsbidraget kom i tillegg til tilknytningsavgift og årlige gebyrer, og skulle dekke kommunens kostnader til etableringen av hovednettet. I avtalen ble det opplyst at hjemmelshavere som ikke signerte avtalen ville bli pålagt å knytte seg til det kommunale anlegget, og at anleggsbidrag uansett ville påløpe.

Én av de berørte hytteeierne i saken klaget kommunen inn for Sivilombudet, og anførte at kommunen ikke hadde adgang til å inngå slike avtaler. I forbindelse med Ombudets behandling av klagen, ble Klima- og miljødepartementet bedt om å svare på enkelte generelle spørsmål om vass- og avløpsanleggslova, og om det er rettslig adgang til å kreve anleggsbidrag gjennom avtale slik kommunen hadde gjort. Klima- og miljødepartementet har vist til at vass- og avløpsanleggslova §§ 3 og 4, jf. forurensningsforskriften kapittel 16, uttømmende regulerer hvordan kommunen kan ta betalt vann- og avløpstjenester, og at det ikke er adgang til å inngå avtaler om anleggsbidrag. Departementet har blant annet vist til at en slik avtale vil undergrave gebyrregelverket. Departementet presiserte at dette også er tilfellet **før** gebyrplikten etter vass-

og avløpsanleggslova inntreer, dvs. at kommunen heller ikke før gebyrplikten inntreer kan inngå avtale om betaling av anleggsbidrag.

Sivilombudet avga uttalelse i saken 14. desember 2019. Ombudet konkluderte med at avtalene i den konkrete saken var inngått på sviktende og feilaktig grunnlag. Ombudet konkluderte imidlertid ikke i det generelle spørsmålet om en kommune i kraft av sin private autonomi har rettslig adgang til å inngå avtaler om betaling av anleggsbidrag til dekning av etableringskostnader til et kommunalt avløpsanlegg. På dette punkt henstilte i stedet Ombudet miljømyndighetene til å klargjøre regelverket. Selv om Ombudet ikke konkluderte endelig i dette spørsmålet, ble det i uttalelsen bl.a. uttalt at det var vanskelig å finne konkrete holdepunkter i forarbeidene for at det ikke er rom for å etablere alternative løsninger på frivillig grunnlag, herunder i tidsrommet **før** gebyrplikten etter vass- og avløpsanleggslova § 3, jf. plan- og bygningsloven § 27-2 inntreer.

Klima- og miljødepartementet ga i sitt svar til Sivilombudet 29. april 2022 uttrykk for at det ikke var et behov for å klargjøre regelverket.

Holmestrand kommune ga i brev 22. juni 2022 uttrykk for at departementets drøftelse i saken var basert på en misforståelse om at vass- og avløpsanleggslova i det hele tatt gjaldt i den konkrete saken. Det ble videre vist til at slike avtaler uansett ikke er i motstrid med vass- og avløpsanleggslova, og at oppfatningen blant kommunene var at det kan inngås avtaler om anleggsbidrag.

Det vises ellers til det som fremgår av brevet fra Holmestrand kommune datert 22. juni.

2. Miljødirektoratets vurdering

Er avtaler om anleggsbidrag i strid med vass- og avløpsanleggslova?

Det generelle spørsmålet som Sande kommune-saken reiser, er om en kommune har adgang til å inngå avtaler om såkalt anleggsbidrag, som i denne saken gjaldt betaling for framføring av kommunal avløpsledning. Holmestrand kommune mener at avtaler om anleggsbidrag ikke er i strid med vass- og avløpsanleggslova. De mener at kommunen i kraft av sin private autonomi har adgang til å inngå slike avtaler.

Vi har tidligere gitt uttrykk for at kommunen ikke har adgang til å inngå avtaler om anleggsbidrag. Synspunktet har vært begrunnet i at vass- og avløpsanleggsloven uttømmende regulerer hvordan kommunen kan ta betalt for vann- og avløpstjenester. Vi har blant annet vist til at det vil være et klart misforhold i en avtale fordi kommunen samtidig kan velge pålegge tilknytning etter plan- og bygningsloven. Vi har også uttalt at kommunen heller ikke i tidsrommet **før** gebyrplikten etter vass- og avløpsanleggslova oppstår, kan inngå slike avtaler.

Etter en fornyet vurdering av spørsmålet er vi nå av den oppfatning at vårt tidligere standpunkt ikke kan legges til grunn før gebyrplikten etter vass- og avløpsanleggslova inntreer. I det følgende skiller vi derfor mellom de tilfellene der en eiendom er omfattet av gebyrplikten, og de tilfellene der kommunen inngår en avtale i tidsrommet **før** gebyrplikten og tilknytningsplikten oppstår. Gebyrplikten henger sammen med tilknytningsplikten etter plan- og bygningsloven § 27-2. Det er

først når det foreligger tilknytning, eller når kommunen har krevet tilknytning med hjemmel i plan- og bygningsloven, at det foreligger gebyrplikt, jf. vass- og avløpsanleggslova § 3. Tilknytning er dermed en forutsetning for gebyrplikt.

Avtaler om anleggsbidrag der en eiendom er omfattet av tilknytningsplikten og er gebyrpliktig

Utgangspunktet er at kommunen har en avtalefrihet og kan inngå avtaler med innbyggere i kommunen. Dette utgangspunktet kan imidlertid begrenses ved lov. Vi legger til grunn at det foreligger en slik begrensning i avtalefriheten i tilfeller der en eiendom er omfattet av tilknytningsplikten og er/vil bli gebyrpliktig. Kommunen er i slike tilfeller bundet av gebyrregelverket, og dette kan ikke fravikes ved avtale. Vi begrunner standpunktet i det følgende.

Etter vass- og avløpsanleggslova § 3 er eieren av en fast eiendom gebyrpliktig dersom eiendommen har tilknytning til kommunal vann- og avløpsledning. Det samme gjelder når kommunen med hjemmel i plan- og bygningsloven har krevd at eiendommen skal ha tilknytning. I lovens § 4 fremgår det at gebyrene skal være et engangsgebyr for tilknytning og årlige gebyrer. Det fremgår ikke uttrykkelig av bestemmelsene i loven at kommunen ikke kan å inngå avtale om anleggsbidrag som et supplement til gebyrregelverket. I forarbeidene er det imidlertid forutsatt at kostnadene for bygging, drift og vedlikehold av offentlig vann- og kloakkanlegg i sin helhet skal dekkes gjennom gebyrinntektene, jf. for eksempel Prop. 136 L (2010-2011) s. 7 og 13.

Vi mener, basert på uttalelsene i forarbeidene, at det er en forutsetning i loven at utgifter til bygging skal dekkes gjennom gebyrregelverket. En avtale om anleggsbidrag vil derfor stride mot lovens forutsetning, jf. også Sivilombudets synspunkt i sin uttalelse i saken.

Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendig kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren, dvs. at gebyret er underlagt prinsippet om selvkost. Dersom kommunene gis en adgang til å inngå avtaler om anleggsbidrag mener vi det vil kunne undergrave gebyrregelverket, ettersom slike avtaler i prinsippet ikke vil være underlagt en selvkostbegrensning, jf. også Sivilombudets syn på dette punktet.

Vi mener at en avtale i en slik situasjon kan være nærliggende å betrakte som myndighetsutøvelse fra kommunens side. Formelt sett er det en privatrettslig avtale, men kommunen er eneleverandør av vann- og avløpstjenester og kan i en slik situasjon velge å pålegge gjennom tilknytning med hjemmel i plan- og bygningsloven. Det vil i liten grad være noen realitet i et slikt avtaleforhold. I disse tilfellene er kommunen derfor bundet av gebyrregelverket, og har ikke adgang til å inngå avtaler om anleggsbidrag.

Avtaler om anleggsbidrag der eiendommen ikke er omfattet av tilknytningsplikten og ikke er gebyrpliktig

Vi har tidligere uttalt at man heller ikke i tidsrommet før eieren av eiendommen er gebyrpliktig, har adgang til å inngå avtaler om anleggsbidrag. Etter en fornyet vurdering har vi som nevnt over endret syn på dette punkt. Vi legger nå til grunn at slike tilfeller står i en prinsipielt sett annen stilling enn tilfeller der eiendommen har tilknytnings- og gebyrplikt. Av denne årsak legger vi derfor til grunn at kommunene i slike tilfeller har adgang til å inngå avtaler om anleggsbidrag.

Utgangspunktet er at kommunen har avtalefrihet. Det er begrensninger i denne friheten som krever begrunnelse. Vi mener at de hensynene som begrunner at kommunen ikke har avtalefrihet der eiendommen har tilknytnings- og gebyrplikt, ikke gjør seg gjeldende med samme stryke når eiendommen ikke er omfattet av en slik plikt. En avtale vil i slike tilfeller ha en større grad av realitet, fordi kommunen på avtaletidspunkt ikke samtidig kan tvinge gjennom tilkobling ved å pålegge tilknytning. En eier av en eiendom kan derfor velge å ikke inngå avtale, uten å risikere å bli pålagt tilknytning. Eieren vil heller ikke ha det samme behovet for det vernet som ligger i selvkostprinsippet, nettopp fordi han kan velge å ikke inngå avtalen. Vi mener derfor at en slik avtale ikke vil være betenkelig. Videre ser vi også at avtaler i slike tilfeller kan ha en viktig funksjon for å kunne finansiere fremføring av vann- og avløpsledning.

På denne bakgrunn mener vi derfor at kommunen kan inngå avtale om anleggsbidrag, i de tilfellene man ikke er omfattet av lovens tilknytnings- og gebyrplikt.

Oppsummert

Vi mener at kommunen ikke kan inngå avtaler om anleggsbidrag der en eiendom er omfattet av tilknytningsplikten og er eller vil bli gebyrpliktig. I tidsrommet før tilknytningsplikten oppstår, mener vi derimot at kommunen har adgang til å inngå avtaler om anleggsbidrag.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Frantz Nielsen
seksjonsleder

Jon Erik Aamdal Lundgaard
seniorrådgiver