

HVEM SKAL EIE LEDNINGENE ?

ADVOKAT GUTTORM JAKOBSEN
ADVOKATFIRMAET GUTTORM JAKOBSEN AS
TLF. 90069522
guttorm.jakobsen@juris.no

INNLEDNING

I dette foredraget vil jeg gå gjennom følgende temaer:

1. Hvor fritt står kommunen til å velge eierskap?
2. Kan private «tvinge» kommunen til å overta ledningene?
3. Kan kommunen «legge ned» hovedledninger?
4. Overtakelse av privat opparbeidede VA-anlegg
5. Har kommunen noen form for leveringsplikt?

1. HVOR FRITT STÅR KOMMUNEN I Å VELGE EIERSKAP?

1.1 Nye ledninger og VA-anlegg. (1)

- Nye ledninger og VA-anlegg:
- Hovedregel kommunalt eierskap jf. vass- og avløpsanleggslova § 1, første punktum.
 - Nye vann- og avløpsanlegg skal være eid av kommuner. Gjelder ikke for overvannsanlegg, jf. annet punktum.
 - Hvilke anlegg omfattes av loven, jf. § 1 (3). Hovedledninger for vann og avløp, pumpestasjoner, høydebasseng, anlegg for håndtering og rensing av vann og avløp m.m.
 - Loven gjelder ikke for det som er å anse som mindre avløpsanlegg, jf. § 1, 4. ledd. Dette gjelder separate avløpsanlegg som er mindre enn 50 pe, og som ikke er tilknyttet offentlig nett, jf. Forurensningsforskriften § 12-1, eller mindre vannforsyningsanlegg for drikkevann der anlegget forsyner færre enn 20 husstander/hytter, eller færre enn 50 personer.
 - Unntak for vann- og avløpsanlegg eid av annet offentligrettslig organ eller for næringsvirksomhet som ikke er knyttet til kommunalt anlegg, jf. § 1, 5. ledd.

1. HVOR FRITT STÅR KOMMUNEN I Å VELGE EIERSKAP?

1.1 Nye ledninger og VA-anlegg (2)

- Kravet om kommunalt eierskap gjelder ikke for det som er å anse som private ledninger (stikkledninger) og utstyr utenfor husets yttervegger som er tilknyttet offentlige vann- og avløpsanlegg. Grensesnittet defineres som regel av den enkelte kommune i sine abonnementsbestemmelser.
- Om de fysiske grensene for eierskapet uttaler departementet i Prop. 136 L på s. 10 at:

«Den fysiske grensen for kommunens eierskap til ledningsnett er i lovteksten avgrenset positivt til å omfatte «hovedledninger!». Det fremgår av merknadene til bestemmelsen at dette ikke omfatter private ledninger (stikkledninger). Grensen mellom kommunale og private ledninger må trekkes også etter annet regelverk, bl.a. plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Den konkrete grensedragningen gjøres av den enkelte kommune, normalt gjennom avtaler med abonnentene.»

Departementet har vurdert om det i forbindelse med lovforslaget bør gis nærmere regler eller retningslinjer for grensedragningen, og har kommet til at det som følge av at problemstillingen også er relevant i forhold til annet regelverk, ikke vil være hensiktsmessig å innføre særlige bestemmelser om dette her.»

1. HVOR FRITT STÅR KOMMUNEN I Å VELGE EIERSKAP?

1.1 Nye ledninger og VA-anlegg (3)

- I standard abonnementsvilkår pkt. 1.3 er offentlige vann- og avløpsanlegg definert som hovedanlegg for vann og/eller avløp som kommunen eller annet offentligrettslig organ har bygd eller overtatt ansvaret for. Private vann- og avløpsanlegg er definert som ethvert anlegg som kommunen eller annet offentligrettslig organ selv ikke har bygd, ikke har overtatt ansvaret for etter plan- og bygningslovens regler eller ikke på annen måte har påtatt seg ansvaret for gjennom skriftlig erklæring eller ved sin handlemåte/adferd.
- Hvis ikke annet er angitt eller avtalt, er grensen mellom det private og det offentlige avløpsanlegget i tilkoblingspunktet på offentlig ledning. Anboringsklammeret på vannledningen er å anse som privat.
- Det er opparbeidelsesplikt for vann- og avløpsanlegg til, langs eller over tomta i regulert strøk jf. Pbl. § 18-1 (1). Kommunen har en overtagelsesplikt for slike anlegg etter § 18-1 (5. ledd), så lenge ledningene er lagt i samsvar med de krav som er stilt for overtagelse av ledningene.

1. HVOR FRITT STÅR KOMMUNEN I Å VELGE EIERSKAP?

1.1 Nye ledninger og VA-anlegg (4)

- Kommunens plikt til å overta anlegget oppstår ikke først når utbygger anmoder om dette, jf. Uttalelse fra Sivilombudet 15. oktober 2013 i sak 2012/2705 vedrørende Askøy kommune.
- Det ble vist til at opparbeidelsesplikten fra lovgivers side var ment som et verktøy for å sikre hensiktsmessig og tilfredsstillende infrastruktur i områder som bebygges. En unnlattelse av å overta vei og VA-anlegg med den begrunnelse at overtagelse ikke er krevd av utbygger vil være i strid med loven. Der utbygger ikke krever overtagelse, må kommunen tre aktivt inn og ikke avvente utbyggers krav.
- Kommunen hevdet at anlegget ikke var ferdig og godkjent, men det var i saken gitt ferdigattest for vei og VA-anlegg tilbake i 2007, samt at det var gitt ferdigattest for boliger i reguleringsområdet.
- Sivilombudet påpekte, under henvisning til rundskriv H-1/06 s. 18, at departementet her synes å forutsette at ferdigattest kan holdes tilbake inntil det blir avklart at anlegget er klart for kommunal overtagelse, men at det kunne være grunnlag for lovgiver til å se på om det er behov for å klargjøre eller presisere reglene om kommunal overtagelse, særlig rutiner rundt ferdigattest og overtagelsesforretning. Kopi av uttalelsen ble derfor sendt til Kommunal- og regionaldepartementet.

1. HVOR FRITT STÅR KOMMUNEN I Å VELGE EIERSKAP?

1.1 Nye ledninger og VA-anlegg (5)

- Kommunen kan etter søknad gi tillatelse til sammenslåing, eller vesentlig utvidelse av eksisterende private vann- og avløpsanlegg eller til etablering av nytt anlegg, dersom
 - det private anlegget ligger så langt unna det kommunale vass- og avløpsanlegget at kommunen ikke kan kreve at bebyggelsen som det private anlegget tjener, eller skal betjene, skal knyttes til det kommunale anlegget med hjemmel i plan- og bygningsloven § 27-1 og/eller § 27-2,
 - eller kostnadene ved å knytte seg til det kommunale anlegget vil være uforholdsmessig store
 - eller andre særlige hensyn taler for det. Jf. § 2, første ledd i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg.
- Nye anlegg etter § 2 i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg skal være organisert som andelslag eid av brukerne, og kommunen avgjør ellers om det skal stilles særlige vilkår for å gi slik tillatelse.

1. HVOR FRITT STÅR KOMMUNEN I Å VELGE EIERSKAP?

1.1 Nye ledninger og VA-anlegg (6)

- Kan det utover det som fremgår av det overnevnte tenkes ytterligere begrensninger på kommunens frihet til å bestemme om en ny ledning som skal etableres er å anse som en kommunal eller privat ledning?
- Sivilombudet uttaler i brev 30. mai 2014 til Fredrikstad kommune, at det i svar på en rettet henvendelse til Klima- og miljødepartementet om dette, ble opplyst fra departementets side at foruten momentet om nødvendighet, vil:
 - anleggets formål og dimensjon,
 - om kommunen har vedtatt at anlegget skal være en hovedledning, og
 - om det finansieres av vann- og avløpsgebyrer etter loven,

være relevante momenter i vurderingen av dette spørsmålet. Lengden på ledningen og kostnaden ved å bygge anlegget vil etter departementets syn ikke ha betydning.

1. HVOR FRITT STÅR KOMMUNEN I Å VELGE EIERSKAP?

1.1 Nye ledninger og VA-anlegg (7)

- Hensikten med etablere det aktuelle ledningsnett var i den aktuelle saken å sikre slukkevann til kommunens eiendom betegnet som Elingaard, og samtidig ble grunneierne i området tilbudt seg å koble seg på ledningen mot å betale et anleggsbidrag. Sivilombudet påpekte at dersom formålet med ledningen var å levere vann- og avløpstjenester til eiendommene i området, trakk det i retning av at anlegget var omfattet av definisjonen i vass- og avløpsanleggslova § 1 annet ledd.
- Fredrikstad kommune hadde imidlertid vedtatt at ledningen ikke skulle være en kommunal hovedledning, og anlegget ble finansiert over kommunebudsjettet og ikke med vann- og avløpsgebyrer etter loven. Anlegget var ikke dimensjonert som kommunens hovedledningsanlegg, men hadde mindre dimensjoner. Sivilombudet lot saken i bero på bakgrunn av kommunens redegjørelse.
- Det ble imidlertid avslutningsvis fra Sivilombudet påpekt at det var uheldig dersom kommunen i fremtiden bygget ut et omfattende vann- og avløpsanlegg på en slik måte at anleggene falt utenfor vass- og avløpsanleggslova, da en slik praksis kunne undergrave de detaljerte lov- og forskriftsfestede reglen om vann- og avløpsgebyr.

1. HVOR FRITT STÅR KOMMUNEN I Å VELGE EIERSKAP?

1.2 Eksisterende ledninger og VA-anlegg (1)

Eksisterende ledninger:

- Dersom kommunen finner det hensiktsmessig at private eier anlegget:
 - Vass- og avløpsanleggslova § 2 gir kommunen adgang til å tillate etablering, sammenslåing eller utvidelse av private anlegg. Dette er en praktisk unntaksbestemmelse som tidvis brukes av kommunen, f.eks. der kommunen har sitt anlegg nede i dalen, og private eiere eller samvirkeforetak har egne nett oppe på fjellet. Kommunen kan stille vilkår for å gi slik tillatelse.
- Dersom kommunen finner det hensiktsmessig å overta anlegget vil dette kunne gjøres gjennom å:
 - Avtale overtakelse med eierne av et andelslag/samvirkeforetak Se fremgangsmåten for dette nærmere beskrevet i Norsk Vann sin rapport 187/2011. Kommunal overtakelse av vannverk organisert som andelslag eller samvirkeforetak utgitt 2. desember 2011.
 - Ekspropriere, jf. ervervsloven § 2 nr. 47. Eksempler på dette er beskrevet i VA-JUS boken fra 2010 under pkt. 2.5.4.2 på s. 85 der Fet kommunens ekspropriasjon av I/S Tientjernsledningen er nærmere omtalt, jf. RG 1987 s. 899 og under pkt. 2.5.4.3 der Haram kommunes ekspropriasjon av Longva Vannverk er nærmere omtalt på s. 86 til 91, jf. Etterfølgende skjønn for erstatningsutmålingen av Sunnmøre herredsrett 6. okt. 1997 og Frostating lagmannsrett 18. februar 1999.

2. KAN PRIVATE «TVINGE» KOMMUNEN TIL Å OVERTA LEDNINGENE? (1)

I utgangspunktet vil de private ikke kunne kreve eller tvinge kommunen til å overta private ledninger. Dette følger klart av forarbeidene til loven, jf. at det i prp. 136 L på s. 12, under pkt. 6 om økonomiske og administrative konsekvenser, påpekes at forbudet mot salg av private anlegg til andre enn kommuner for øvrig ikke medfører noen tilsvarende kjøpeplikt for kommunene.

I forbindelse med vedtagelsen av lov om kommunale vass- og avløpsanlegg er i pkt. 3 om gjeldende rett i Prop. 136 L, under pkt. 3.2 om forurensningsloven vist til bestemmelsen i § 24 annet ledd, der det fremgår at kommunen kan pålegges driftsansvaret også for heleide private anlegg, dersom disse driftes utilfredsstillende.

Det vises videre i pkt. 3.3 til at helselovgivningen ikke har noen bestemmelser som pålegger kommunene plikter mht. opparbeidelse, drift og vedlikehold av vannledninger, vannbehandlingsanlegg, pumpestasjoner, høydebasseng mv, men det påpekes at kommunen imidlertid har et overordnet ansvar for at de sanitære forholdene i kommunen er tilfredsstillende. I forlengelsen av dette påpekes det at:

«I enkelte tilfeller kan dette innebære at det må etableres en kommunal vannforsyning der utbygging ellers ikke er av interesse for private aktører, og hvor manglende felles vannforsyning kan innebære et hygienisk problem»

Det vises også til at kommunen i henhold til daværende lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap, har et overordnet ansvar for beredskapen for vannforsyningen i kommunen, selv om kommunen ikke selv er pålagt å tilby tjenesten til sine innbyggere. Se nærmere under pkt. 5 nedenfor.

3. KAN KOMMUNEN «LEGGES NED» HOVEDLEDNINGER? (1)

- Temaet er noe omtalt i min bok «*Vann- og avløpsrett*» fra 2010 på s. 406 under pkt. 3.8.4.9, der det reises spørsmål ved om kommunens nedleggelsesadgang, med den konsekvens at tidligere hovedledninger etter nedleggelse kan anses som private stikkledninger, kan løses på samme måte som kommunens adgang etter vegloven §§ 7 og 8 til å nedlegge en offentlig vei, slik at den blir privat.
- Usikkerheten består her i at man på veglovens område har en klar hjemmel for nedleggelse, noe man ikke har på vann- og avløpsområdet.
- Høyesterett har imidlertid i Rt. 2007 s. 651 vedrørende Nes kommune tatt stilling til om kommunen har anledning til å nedlegge en vei der kommunen hadde påtatt seg en ren avtalerettslig forpliktelse til å drifte denne. Denne avgjørelsen kan ha en viss overføringsverdi hva gjelder en kommunens adgang til å nedlegge en offentlig hovedledning slik at denne blir privat og derfor vil jeg omtale saksforholdet i dommen noe nærmere.
- Høyesterett uttaler i premiss 57 i dommen at det er kommunen som til enhver tid selv må vurdere hvordan de midler den råder over skal forvaltes til fellesskapets beste.
- Selv om det var på det rene at Nes kommune rent avtalerettslig hadde forpliktet seg til å overta den aktuelle veien i 1983, og at de private grunneierne hadde rustet opp denne til fylkesveistandard nettopp av denne grunn, og avgitt fri grunn til veien, fant Høyesterett at kommunen ikke kunne anses forpliktet til å opprettholde veien som kommunal vei for alltid eller for en bestemt minsteperiode.

3. KAN KOMMUNEN «LEGGE NED» HOVEDLEDNINGER? (2)

- Det innebar at Nes kommunestyres nedleggelsesbeslutning, som ble fattet i 2003, dvs. 20 år etter at man avtalerettslig hadde forpliktet seg til å overta veien, og som var basert på en vurdering av kommunens økonomi på sistnevnte tidspunkt og hvilke formål som skulle prioriteres, ikke kunne anses for å utgjøre noe brudd på den forpliktelsen som kommunen påtok seg i 1983 til å overta veien.
- Det kan som nevnt reises spørsmål ved om dommen, som konkret gjelder vei, også kan tenkes å ha en overføringsverdi til adgangen til å nedlegge kommunale VA-anlegg, som på det aktuelle tidspunktet der spørsmålet oppstår, ikke lenger tjener noen fornuftig funksjon som offentlig VA-anlegg, enten som følge av en omlegging av eksisterende ledningsnett, eller fordi ledningene representerer svært små dimensjoner som kommunen etter dagens standard normalt ikke drifter som ledd i sitt hovedledningssystem.
- Det hefter usikkerhet knyttet til dette da det ikke foreligger noen rettslig avklaring på spørsmålet. Mulige skranker i nedleggesadgangen kan være at abonnentene etter nedleggelsen vil få svært lange stikkledninger, eller der ledningen tidligere er overtatt av kommunen i medhold av reglene i plan- og bygningsloven 18-1, femte ledd. Det kan i tilfelle for de sistnevnte ledninger bli en diskusjon om kommunen i alle fall er pliktige til å drifte slike ledninger i den ordinære nedskrivningstiden for ledningsanlegget.

4. OVERTAGELSE AV PRIVAT OPPARBEIDET VA-ANLEGG (1)

- Opparbeidelsesplikten for vann- og avløpsledninger, herunder overvannsledninger følger av pbl. § 18-1. I regulert strøk kan grunn bare bebygges eller eksisterende bebyggelse utvides vesentlig dersom eller gis en vesentlig endret bruk, eller eiendom opprettes eller endres dersom hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over tomta. Frem til 1. januar 2024 kan det kun kreves 305 mm, etter dette tidspunktet 600 mm.
- Det er videre et krav om at hovedvannledning fører til og langs eller over tomta begrenset oppad til 150 mm. Kommunen kan godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg og vannforsyning fra annen vannledning.
- Det følger av § 18-1, femte ledd, at hovedavløpsledning og hovedvannledning som er lagt av grunneier eller fester etter denne bestemmelsen, holdes ved like av kommunen fra det tidspunkt anlegget er ferdig og godkjent, og tilfaller da kommunen uten vederlag. Det skal holdes overtagelsesforretning. Kommunen kan etter sjette ledd kreve å overta anlegget tidligere, mot selv å ferdigstille anlegget. Er eiendom opprettet eller endret, eller byggverket tatt i bruk, må tiltakshaver dekke utgiftene til ferdigstillelse.
- For overtagelse av private vannverks ledninger, må det enten inngås en avtale, eller det må gjennomføres ekspropriasjon etter oreigningsloven § 2 nr. 47 dersom vannverket motsetter seg slik overtagelse.

5. HAR KOMMUNEN NOEN FORM FOR LEVERINGSPLIKT? (1)

- Kommunen har i utgangspunktet ikke plikt til å levere vann eller håndtere avløp til et bestemt område. Se VA-JUS boken (2010) pkt. 2.1.8 s. 31 til s. 34.
- Kommunen er imidlertid etter drikkevannsforskriften, plan- og bygningsloven og forskrift om brannforebygging ansvarlig for:
 - at de sanitære forhold i kommunen er tilfredsstillende
 - at det tas drikkevannshensyn ved utarbeidelse av arealplaner og reguleringsplaner, jf. drikkevannsforskriften § 26
 - at det foreligger tilfredsstillende vannforsyning og avløpshåndtering før byggetillatelse gis, jf. Pbl. §27-1 (1) og § 27-2 (1)
 - at den kommunale vannforsyningen frem til tomtegrensen i tettbygde strøk er tilstrekkelig til å dekke brannvesenets behov for slokkevann, (i boligstrøk er det tilstrekkelig å disponere passende tankbil), jf. forskrift om brannforebygging § 21

5. HAR KOMMUNEN NOEN FORM FOR LEVERINGSPLIKT? (2)

- Sivilbeskyttelsesloven § 14. Regler om risiko og sårbarhetsanalyse og § 15 om beredskapsplan for å forebygge og håndtere uønskede hendelser som definert i § 3 Se også helseberedskapsloven § 1-1, jf. 1-3 bokstav g, som angir at loven gjelder for både private og offentlig eide vannverk.
- Folkehelseloven av 24. juni 2011. Kommunen har etter § 4 et ansvar for å fremme befolkningens helse, og beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen. Departementet kan etter § 8 innenfor formålene i lovens § 1, gi forskrifter om miljørettet helsevern, herunder bestemmelser om vann og vannforsyning. Loven kan med fordel gjøres klarere dersom det ønskes klarere definert kommunal tiltaksplikt knyttet til utbygging av vannforsyning og avløp ved nærmere angitte situasjoner.
- I helsedirektoratets veiledning til lovens § 8 angis at kommunen har et selvstendig ansvar etter folkehelseloven for å sikre at befolkningen har tilgang til trygt drikkevann. I andre tilfeller der spesiallovgivning dekker et område vil bestemmelsene i folkehelseloven kapittel 3 om miljørettet helsevern ofte få karakter av et sikkerhetsnett.
- Kan avløpsdirektivet indirekte pålegge kommunene å etablere et offentlig avløpsnett? Ja, når det blir vedtatt kan det medføre et betydelig økt ansvar for kommunene. Regjeringen arbeider derfor for å få til unntaksmuligheter for Norge, jf. F.eks. Innst. 35 S (2023-2024), der det er vedlagt brev fra statsråd Ingvild Kjerkol 19. april 2023 til kommunal- og forvaltningskomiteen, der det redegjøres for regjeringens arbeid med å sikre at nytt avløpsdirektiv blir tilpasset særnorske forhold.

5. HAR KOMMUNEN NOEN FORM FOR LEVERINGSPLIKT? (3)

- Høringsnotat 2. mars 2020 fra Miljødirektoratet med forslag til endringer i vass- og avløpsanleggslova. Forslag til ny § 8 om krav til levering og bruk av kommunale vass- og avløpstjenester. Det foreslås her i første ledd at kommunen har plikt til å levere drikkevann til en eiendom som har tilknytning til kommunalt vannanlegg, og til å ta imot sanitært avløpsvann fra eiendom som har tilknytning til kommunalt avløpsanlegg.
- Det foreslås at kommunen i forskrift eller i enkeltvedtak kan fastsette krav til innholdet i avløpsvann eller nekte noen å slippe på avløpsvann til kommunalt avløpsanlegg i nærmere angitte tilfeller, som i dag er regulert i forurensningsforskriften kapittel 15 A, men allikevel slik at kommunen ikke kan nekte å ta imot avløpsvann fra husholdninger og sanitært avløpsvann.
- Løser ikke spørsmålet om levering av vann- og avløpstjenester der abonnentene ligger så langt unna kommunalt ledningsnett at kommunen ikke kan påby tilknytning til dette gjennom anleggelse av privat stikkledningsnett etter pbl. § 27-1 og pbl. § 27-2.
- Statsråd Kjerkhol opplyser i brevet 19. april 2023 pkt. 3 på s. 3 til Kommunal- og forvaltningskomiteen, at lovforslagene ligger til behandling i Klima- og Miljødepartementet. Det har de gjort nå i snart fire år.
- Hva er det som gjør at dette tar så lang tid da? Se hva som er foreslått om dette i kapittel 4 i Norsk Vanns rapport 214/2015 til ny vanntjenestelov. Kommunens ansvar for helhetlig planlegging og utbygging på s. 14 og 15.