

Askøy kommune
Postboks 323
5323 KLEPPESTØ

Deres ref
2013/2177-18

Vår ref
14/5347-2

Dato
09.07.2015

Problemstillinger ved overtakelse av VVA-anlegg etter plan- og bygningsloven § 18-1 femte ledd - lovtolkning

Vi viser til henvendelse av 04.07.2014 hvor Askøy kommune ber om departementets vurdering av problemstillinger vedrørende reglene for overtakelse av vei-, vann og avløpsanlegg (VVA-anlegg) i plan- og bygningsloven kapittel 18. Vi beklager at det har tatt lang tid å besvare henvendelsen.

Henvendelsen fra kommunen har bakgrunn i Sivilombudsmannens uttalelse om problemstillinger ved kommunal overtakelse av VVA-anlegg, datert 15.10.2013, sak 2012/2705. I uttalelsen ber Sivilombudsmannen departementet vurdere om det er behov for å klargjøre eller presisere reglene om kommunal overtakelse av slike anlegg. Slik vi forstår det, ønsker kommunen departementets vurdering av flere spørsmål knyttet til regelverket rundt overtakelse av tekniske anlegg til kommunal drift og vedlikehold, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 18-1 femte ledd.

Vi gjør oppmerksom på at departementet kun uttaler seg på generelt grunnlag og ikke kan ta stilling til konkrete saker som ikke foreligger til behandling gjennom ordinær klage. Vi tar også forbehold om at det i en konkret sak vil kunne foreligge både private avtaler og egen regulering som kan påvirke resultatet.

Departementet vil i det følgende knytte noen kommentarer til spørsmålene i henvendelsen.

1. Hvilke anlegg skal overtas

Slik vi forstår henvendelsen, ønsker kommunen departementets vurdering av hvordan det skal fastslås hvilke anlegg kommunen skal overta. Videre ønsker kommunen departementets syn på om plan- og bygningsloven er ment å gi definitive retningslinjer med tanke på hvilke VVA-anlegg som skal overtas, eller om det kan inngås avtaler om hvilke anlegg som skal overtas til kommunal drift, ut fra en enighet mellom kommunen og utbygger.

Plan- og bygningsloven § 18-1 regulerer krav til opparbeidelse av veg og hovedledning for vann og avløpsvann. Før eiendommen kan bebygges, må veg, vann og avløpsordningen være godkjent. Formålet med bestemmelsen er å sikre at utbyggingsprosjekter har tilstrekkelig infrastruktur til at det konkrete tiltaket og samfunnet rundt kan fungere på en god måte. Der kommunen ikke selv opparbeider slike anlegg, innebærer bestemmelsen i praksis at tiltakshaver må opparbeide offentlig vei og legge offentlige vann- og avløpsledninger for å sikre den nødvendige infrastruktur, jf. også §§ 27-1, 27-2 og 27-4.

Av § 18-1 første, andre, femte og sjette ledd ledd fremgår:

”I regulert strøk kan grunn bare bebygges eller eksisterende bebyggelse utvides vesentlig eller gis en vesentlig endret bruk, eller eiendom opprettes eller endres, dersom:

a) offentlig veg er opparbeidet og godkjent så langt den er vist i planen, fram til og langs den side av tomte hvor den har sin atkomst. [...]

b) hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over tomte. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 305 mm. Kommunen kan godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg.

c) hovedvannledning fører til og langs eller over tomte. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 150 mm. Kommunen kan godta vannforsyning fra annen vannledning.

Kommunen kan gi kommuneplanbestemmelser om utførelsen av arbeid etter første ledd. Kommunen kan også stille krav til løsninger og produktvalg, innenfor gjeldende bestemmelser og så langt det er nødvendig for å sikre nødvendig drift og vedlikehold av anlegget.

[...]

Veg, hovedavløpsledning og hovedvannledning som er lagt av grunneier etter denne paragraf, holdes ved like av kommunen fra det tidspunkt anlegget er ferdig og godkjent og tilfaller da kommunen uten vederlag. Det skal holdes overtakelsesforretning. Kommunen plikter likevel ikke å overta veg som ikke er opparbeidet i full bredde etter første ledd bokstav a.” (vår understrekning)

Kommunen kan 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. Kommune trer inn i en forholdsmessig del av refusjonskravet der slikt krav foreligger.”

Hvilke anlegg skal overtas av kommunen?

Kommunens rett og plikt til overtakelse av anlegg er regulert i § 18-1 femte ledd. Regelen er en videreføring av pbl. 85 § 67 nr. 4, om kommunens overtakelse av ferdigstilt anlegg. Ordlyden gir uttrykk for at det ikke foreligger noen valgfrihet for kommunen i spørsmålet om å overta og vedlikeholde VVA-anlegg. Det er forutsatt at vedlikehold skal foretas av kommunen, jf. *"holdes ved like av kommunen"*, og at det er kommunen som skal eie anleggene. Vi viser i den forbindelse til Pedersen og Sandvik m.fl., "Plan- og bygningsrett" Del 2 (2. utg. 2011), s. 442-443 og 457 hvor det er redegjort for innføringen av regelen om utbyggers opparbeidelse, samt regelen om kommunal overtakelse og vedlikeholdsansvar.

Av henvendelsen fremgår det at kommunen mener lovteksten i § 18-1 kan forstås slik at det må bygges hovedavløpsledning og hovedvannledning helt frem til hver enkelt tomt som skal bebygges. For vei, tolker kommunen bestemmelsen slik at opparbeidelsesplikten for offentlig vei gjelder frem til private stikkveier, og at felles private atkomstveier ikke trenger å være opparbeidet for at opparbeidelsesplikten skal være oppfylt.

Når det gjelder vann- og avløpsledninger, viser kommunen til at det ikke er gjort en begrensning for disse, ettersom det er vist til at ledninger skal *"føre[r] til og langs eller over tomta"*, jf. § 18-1 første ledd litra b. Slik departementet forstår det, mener kommunen at prinsippet for offentlig vei her må gjelde tilsvarende, med andre ord slik at opparbeidelsesplikten for hovedavløps- og hovedvannledninger gjelder frem til private stikkledninger. En slik forståelse støttes i Pedersen og Sandvik m.fl., hvor det fremgår at "fra de kommunale ledninger skal det gå private stikkledninger inn i bygningen". Det gis videre uttrykk for at det kan kreves lagt ledninger "fra nærmeste hovedledning og frem til tomta".¹ Departementet er enig i denne forståelsen og anser således at opparbeidelsesplikten i utgangspunktet gjelder frem til private stikkledninger. Dette innebærer at kommunen har plikt til å overta ledningsanlegg så langt frem som til private stikkledningsanlegg.

Krav til kvaliteten på anlegg som skal overtas av kommunen

Når det gjelder krav til *kvaliteten* på anleggene som skal overtas, oppstilles det krav til dimensjonering av slike anlegg i plan- og bygningsloven § 18-1 første ledd bokstav a-c. Kommunen kan i tillegg stille krav til løsninger og produktvalg, jf. § 18-1 annet ledd, annet punktum. Kravene må begrunnes i at de sikrer at det samlede kommunale vei-, vann- og avløpsnett får en hensiktsmessig og rasjonell drift, se Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s 306.

Departementet forstår kommunens praksis slik at utbygger forut for utbygging av regulert område har sendt inn VVA-plan til teknisk avdeling i kommunen. Det opplyses i henvendelsen at utbyggerne er kjent med kommunens norm for kommunale VVA-anlegg, og at man ut fra dimensjoner i VVA-planen kan lese seg til hvilke ledningstrekk utbygger tenker seg at kommunen skal overta. Teknisk avdeling avgir deretter en uttalelse der man tar inn

¹ Pedersen og Sandvik m.fl., "Plan- og bygningsrett" Del 2 (2. utg. 2011) s 449-450

kravene til anlegg som eventuelt skal overtas til kommunal drift og vedlikehold. Slik departementet oppfatter det, tenker kommunen seg en mulig fremtidig praksis, der det inngås avtale med utbygger om hvilke VVA-anlegg som skal overtas til kommunal drift. Kommunen vurderer rettstilstanden slik at det ikke finnes noen klare holdepunkter som fastslår hvilke anlegg kommunen skal overta.

I en tidligere uttalelse, sak 10/160 uttalte departementet:

"[...]ved plikt om opparbeiding kan kommunen stille vilkår med krav til kvaliteten på veien og vann- og avløpsanleggene. Kvalitetskravene er vanligvis angitt i kommunens veinormal og vva-normal eller lignende, i tillegg til de krav til dimensjoner som følger direkte av lovens § 67 nr. 1 a-c".

Ut fra dette legger departementet til grunn at det er klare rammer for størrelsen og utformingen av anlegg for kommunal overtakelse. Kommunen har altså plikt til å overta et anlegg som er i henhold til de krav som settes i loven, og som samsvarer med kommunale krav. For å vurdere hvilke anlegg som skal overtas, mener departementet at kravene i plan- og bygningsloven må ses i sammenheng med i kommunens norm for kommunale VVA-anlegg. De kommunale krav kan likevel ikke være strengere enn de som stilles i loven.

2. Når skal anlegget overtas

Etter pbl. § 18-1, femte ledd, *"holdes [anlegget] ved like av kommunen fra det tidspunkt anlegget er ferdig og godkjent og tilfaller da kommunen uten vederlag". (vår understrekning)*

Det sentrale spørsmålet er hva som utløser kommunens plikt til å overta og vedlikeholde vei og VVA-anlegg.

I følge bestemmelsen utløses kommunens plikt til overtakelse ved at anlegget er "ferdig og godkjent". Slik ordlyden er formulert, kan ikke departementet se at det oppstilles noe krav om at utbygger må kreve overtakelse for at kommunens plikt skal inntre. Kommunen har dermed plikt til å overta et anlegg som er i henhold til kommunale krav, uavhengig av om utbygger har begjært overtakelse eller ikke.

Når anlegget er ferdig, skal det avholdes en "overtakelsesforretning", jf. § 18-1 femte ledd, annet punktum. Kommunen må innen rimelig tid etter ferdigstillelse kreve slik forretning og herunder komme med evt. innsigelser som kan hindre kommunal overtakelse. I mange tilfeller vil likevel en begjæring fra utbygger gi grunnlag for en slik overtakelse.

Overtakelsesforretningen regnes kun som en del av saksbehandlingen og gir ingen retningslinjer for hvordan overtakelsen faktisk skal skje. Slik departementet forstår det, har kommunen hatt som praksis at det foretas en befaring av anlegget sammen med utbygger, hvor det har vært vurdert om anlegget som søkes overtatt, er bygget ut i henhold til kommunal VVA-norm. Denne gjennomgangen har vært avgjørende for om kommunen aksepterer kommunal overtakelse. Utbygger har bedt om overtakelse når anlegget anses å være klart. Overtakelse har skjedd til svært varierende tidspunkt sammenlignet med når anleggene har

vært ferdigstilt. Departementet oppfatter det slik at kommunen mener at plikten ikke inntre før utbygger krever overtakelse.

I sin uttalelse i sak 2012/2705 kom Sivilombudsmannen til at kommunen har en *"uriktig forståelse av plan- og bygningsloven § 18-1 femte ledd når den legger til grunn at kommunens plikt til vedlikehold og overtakelse er betinget av krav fra utbygger."* Sivilombudsmannen la til grunn at plikten til overtakelse og vedlikehold utløses når anlegget er "ferdig og godkjent" jf. § 18-1 femte ledd, og ba om at kommunen innskjerpet og korrigerte praksisen sin.

Departementet vil bemerke at det kan tenkes ulike situasjoner i forkant av kommunal overtakelse. Det kan være at utbygger krever at kommunen skal overta anlegget, eller det er kommunen selv som vurderer anlegget som "ferdig og godkjent" og dermed klart for overtakelse. Det kan også tenkes at en tredjepart har interesse i at anlegget skal over i kommunalt eie, og krever at kommunen skal overta anlegget. Dette kan eksempelvis være eier av eiendom i et tilgrensende reguleringsområde. Slik departementet forstår det, er dette situasjonen i det foreliggende tilfelle. Et slikt krav fra en annen eier kan likevel ikke utløse kommunens plikt til overtakelse.

Kommunen ber departementet vurdere om det etter plan- og bygningsloven er anledning til å holde tilbake ferdigattest, inntil kommunen er klar til å overta anlegget. Det påpekes at departementets vurdering vil være avgjørende, forutsatt at det legges til grunn den samme forståelse som Sivilombudsmannen; at det skal settes likhetstegn mellom tidspunkt for ferdigattest og lovens vilkår om at anlegget skal være "ferdig og godkjent" før kommunal overtakelse.

Spørsmålet blir om kommunen lovlig kan holde tilbake ferdigattest for et anlegg som oppfyller kravene for ferdigattest gitt i plan- og bygningsloven, men der kommunen ikke er klar til å overta anlegget.

Kommunen trekker frem flere årsaker til kommunal overtakelse har skjedd på et senere tidspunkt enn tidspunktet for når anlegget er ferdig (utstedelse av ferdigattest). Som eksempel peker kommunen på tilfeller der et planområde bygges ut i flere trinn og verken kommunen eller utbygger har ønsket overtakelse før anlegget er helt ferdig. Kommunen påpeker at det ikke har vært ønskelig å overta et mangelfullt anlegg. I andre tilfeller peker kommunen på at utbygger ønsker å beholde anlegget som privat en periode, for å kunne kreve kompensasjon fra andre grunneiere som ønsker å koble seg på anlegget.

Departementet viser her til Bygningslovskomiteens 1960 innstilling s 151 om ordningen med kommunal overtakelse av anlegg:

"Når kommunen overtar plikten til vedlikehold, er det ikke mer enn rimelig at den samtidig blir eier av anlegget, på samme måte som om den hadde utført det mot refusjon fra grunneierne".

I likhet med Bygningslovkomiteen, påpeker Sivilombudsmannen i sin uttalelse 2012/2705 at det fra lovgivers side synes slik at kommunens eierskap er en logisk og nødvendig følge av at kommunen pålegges vedlikeholdsansvaret. Departementet er enig i dette synet, og viser til at hensynet til brukerne av veien eller VVA-anlegget er tungtveiende. Det bør tas sikte på en mest mulig hensiktsmessig ordning. Departementet mener at fornuftige og sikre løsninger synes å ha vært motiverende for lovgivers valg om at veier og VVA-anlegg i regulerte områder skal eies og vedlikeholdes av kommunen. I likhet med Sivilombudsmannen mener departementet at dersom kommunen lar private utbyggere sitte med eierskapet av VVA-anlegg med den hensikt å få økonomisk gevinst, er dette en praksis som strider mot lovens formål.

I rundskriv fra Kommunaldepartementet nr. H-01-06 datert 14.03.06, uttaler departementet følgende om kommunal overtakelse etter plan- og bygningsloven § 67 nr. 4 (nå § 18-1):

”Etter § 67 nr. 4 har kommunen rett og plikt til å overta anlegg som er opparbeidet i samsvar med § 67. Når vilkårene er oppfylt, kan private ikke motsette seg overtakelse jf. sak fra KRD 01/2863. Anlegget går over i kommunens eie uten vederlag, og kommunen får samtidig ansvaret for å drive og vedlikeholde anlegget. Veiene blir offentlig vei i veilovens forstand og vann- og avløpsledningene inngår i de kommunale anleggene”.

Dette synet støttes av Pedersen og Sandvik m.fl., hvor det fremgår:

*”Dersom anlegget er ferdig, godkjent og fullt opparbeidet etter det som kreves, kan ikke opparbeideren nekte kommunen å overta. Eiendomsretten går over i kraft av loven når overtakelsesforretningen som konstaterer at opparbeidelsesplikten er oppfylt, er holdt etter § 18-1 femte ledd annet punktum”.*²

På bakgrunn av dette, kan det legges til grunn at kommunen har plikt til å overta anlegget når det er "ferdig og godkjent", jf. § 18-1 femte ledd og ferdigattest er gitt. Departementet tiltrer således Sivilombudsmannens forståelse i sak 2012/2705, om at kommunens plikt til overtakelse av anlegget utløses av at anlegget er "ferdig og godkjent". Departementet påpeker at kommunen også vil ha plikt til å overta anlegget når den blir kjent med at anlegget er ferdig. Kommunen vil typisk bli kjent med at anlegget er ferdig når tomter i et regulert planområde blir bebygget, og det kreves ferdigattest for disse bygningene. Departementet viser til at før en eiendom i regulert strøk kan bebygges, må veg, vann og avløpsordningen være godkjent, jf. § 18-1 første ledd. Dersom et anlegg ikke er godkjent av kommunen, kan det heller ikke gis ferdigattest for bygningene tilknyttet anlegget. I tilfellene kommunen peker på, der et planområde bygges ut i flere trinn, kan det etter departementets syn være hensiktsmessig med en trinnvis overtakelse av anleggene.

Etter departementets syn, kan ikke kommunen holde tilbake ferdigattest, dersom et anlegg oppfyller kravene gitt i plan- og bygningsloven.

² Pedersen og Sandvik m.fl. "Plan- og bygningsrett", 2. utgave 2011, s 458

3. Plikt til å overta mangelfulle anlegg

Etter § 18-1 femte ledd er kommunen forpliktet til å overta et anlegg fra det tidspunkt "anlegget er ferdig og godkjent". Som tidligere nevnt, innebærer dette at kommunen har plikt til å overta et anlegg som er i henhold til loven og kommunale krav.

Kommunen er imidlertid ikke forpliktet til å overta veg som ikke er "*opparbeidet i full bredde etter første ledd bokstav a*". Bestemmelsen har i praksis blitt tolket utvidende, slik at heller ikke mangelfulle vann- og avløpsanlegg må overtas av kommunen.

Sivilombudsmannen legger i sin uttalelse i sak 2012/2705 til grunn at kommunens plikt til overtakelse inntreffer når ferdigattest er gitt, og at kommunen da må overta anlegget uavhengig av utbyggers krav om overtakelse.

Dere skriver at dersom kommunen har en forpliktelse til å fremtvinge ferdigstillelse av anleggene, er dere usikre på hva slags virkemidler man skal bruke for å oppnå ferdigstillelse, dersom utbygger ikke ønsker overtakelse.

I de tilfellene der et anlegg er mangelfullt og dermed ikke er "ferdig og godkjent" i tråd med § 18-1, kan det ikke gis ferdigattest. Departementet understreker at kommunen heller ikke vil kunne gi ferdigattest for bygninger på tomter tilknyttet anlegget fordi de da ikke vil ha tilstrekkelig tilknytning til vann- og avløpsanlegg. Departementet antar at utbygger i de fleste tilfeller vil ønske at det gis ferdigattest på slike tomter og vil dermed ha en oppfordring til å ferdigstille anlegget.

4. Hvordan kan kommunen overta et anlegg ved tvang?

Kommunen ønsker departementets vurdering av hvordan man rent faktisk får overdratt et anlegg fra utbygger til kommunen, dersom utbygger stiller seg negativ til dette.

Når anlegget er ferdig, følger det av pbl. § 18-1 femte ledd at det tilfaller kommunen uten vederlag mot at kommunen overtar vedlikeholdet.

Fra rundskriv H-1/06 s 18 :

"Hvis utbygger ikke ferdigstiller anlegget frivillig, må eventuelt kommunen holde tilbake ferdigattest for tiltaket, eventuelt følge opp kravet med forelegg etter § 114 el., jf. også kapittel 5"

Dette innebærer at en ferdigattest kan holdes tilbake inntil det blir avklart at utbygger har ferdigstilt anlegget. Departementet viser til at dersom kommunen eksempelvis skal overta en privat vei, og de private eierne motsetter seg dette, må veien eksproprieres.

Hvis eierne ikke motsetter seg overtakelse, forutsettes det at det fattes en formell beslutning om overtakelse i kommunen. Kommunen må da først vurdere om veien er regulert til veiformål og at den tilfredsstiller visse krav til standard, som bredde, belysning, drenering og bæreevne. Departementet påpeker at kommunen vil kunne nekte å overta veien hvis den ikke

oppfyller krav som gjelder for en tilsvarende kommunal vei. Kommunen kan forutsette at veien holder en viss standard før de overtar.

Kommunen opplyser at refusjonssordningen etter pbl § 18-3 har vært benyttet i liten grad. Kommunen gir uttrykk for at den i fremtiden vil gi utbyggere informasjon om refusjonsordningen på oppstartsmøte for reguleringsplan og anbefale dem å sende innrefusjonskrav etter regelverket. Departementet anmoder kommunen om å utarbeide hensiktsmessige rutiner for oppstartsmøtene for å sikre tilstrekkelig informasjon til utbyggere.

Departementet er kjent med at Askøy Eiendom og Entreprenør har søkt om å få den aktuelle veien med tilhørende anlegg godkjent som privat. Minst 80 husstander blir tilknyttet veien. Frist for innsigelser mot Plan 395 – Reguleringsendring, Del av gbnr. 32 m.fl. var 07.05.2015. Departementet er ikke kjent med den videre utviklingen i den konkrete saken.

Med hilsen

Ole Molnes (e.f.)
avdelingsdirektør

Janne Loen Kummeneje
rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.