

Rettsreglene i dag om finansiering av kloakk-anlegg i Norge

Høyesterettsadvokat Anton Ross

Et bearbejdet diskusjonsinnlegg fra møtet i Norsk Forening for Vassdragspleie og Vannhygiene 8. mai 1969.

I.

Når vi i Norge i dag har så få og begrensede rettsregler om finansiering av kloakk- og andre avløpsanlegg, tør det kanskje henge sammen med at spørsmålet ikke i særlig grad har beskjeftiget den alminnelige opinion. De ufyselige, usynlige underjordiske kloakksystemer har ikke interessert publikum i samme grad som utbygging av kommunikasjoner, elektrisitets- og vannforsyning. Til gjengjeld trykker kloakkproblemet med økende tyngde i kommunemiljøet, hvor det vel hersker full enighet om at man mot de sterkt økende behov ikke kommer fort nok videre innen rammen av de gjeldende metoder og regler for kloakkfinansiering. En kort fremstilling av de gjeldende regler kan ha noen interesse.

Lovgivningen har omfattet snevre områder og vært lite nyansert, og rettspraksis har vært basert på forestillinger som ikke lenger kan opp-

rettholdes. Med full grunn har man satt kommunen i spissen for planlegging og utførelse av kloakkanleggene, med langt mindre grunn har man også ventet at kommunen skal bære hovedtyngden av den økonomiske byrde ved utbyggingen.

Vi skal se nærmere på de tvungne lovfestede ordninger og de frivillige avtale- og bidragsordninger som har stått til kommunens disposisjon.

II.

a) Vi har ikke i Norge noen lovregel som direkte sier at det er kommunens plikt i forhold til en enkelt eller grupper private å utbygge kloakk. Kloakkutbygging er blitt oppfattet som en generell offentligrettslig forpliktelse for kommunen, som en klar kommunalpolitisk oppgave som kommunen bør forestå. I byene erfarte man tidlig at dette ble dyrt for kommunen, og i bygningslovene for Kristiania, Bergen og Trondhjem fikk man visse regler om refusjon for bygging av gate med kloakk. Disse regler ble avløst av den alminnelige bygningslov av 1924, som

gjaldt for byene og de kommuner på landet hvor den uttrykkelig var innført. Ved bygningsvedtekt kunne hver kommune innføre regler om refusjon for kommunal bygging av gate med kloakk. Kloakkutbyggingen ble ansett som del av gateanlegg og refusjonsretten gjaldt bare for halvparten av omkostningene for ny kloakk av inntil 305 mm rørdiameter, lagt i og samtidig med ny gate, betinget av at verdiøkning var oppnådd.

Den nye bygningslov av 18. juni 1965 har utvidet grunneiernes refusjonsplikt for kloakkanlegg og vesentlig bedret reglene for kommunen. Kommunens rett til refusjon gjelder nå hele kommunens refunderbare omkostningsbeløp, gjelder ikke lenger bare for kloakk i gate, men også for kloakk utenfor gate, gjelder ikke bare første gangs kloakk, er fortsatt begrenset til rørdiameter 305 mm og er betinget av at verdiøkning er oppnådd for vedkommende eiendom som følge av ny eller bedret kloakkforbindelse. Den nye lov har, som den gamle, regler om grunneiers kloakkutbyggingsplikt i regulert strøk og krav på refusjon hos nabo. Begge lover har nærmere regler om fordeling på de forskjellige grunneiere (repartisjonen). Disse regler er betydelig forbedret i den nye lov.

I den nye bygningslov er refusjonskravet hjemlet kommunen direkte i loven uten at det er nødvendig med noen bygningsvedtekt om spørsmålet eller vedtak vedrørende den enkelte sak. Derimot må det nå uttrykkelig fastsettes ved vedtekt hvis kommunen helt eller delvis vil innskrenke sin refusjonsrett. Allerede i dette ut-

gangspunkt er refusjonsordningen gjort til et langt sterkere redskap i kommunens hånd enn tidligere, og i sitt innhold er refusjonsretten som ovenfor vist vesentlig utvidet. Refusjonsretten gjelder ikke renseanlegg, antagelig heller ikke pumpeanlegg og er fortsatt begrenset til rør med 305 mm diameter. Dimensjoner ut over denne må finansieres av kommunen, som også alene må bære den fulle byrde ved ledningsstrekninger hvor det ikke kan refunderes og ved de store kloakktunneler og renseanleggene. Refusjon er etterskudds innbetaling; kommunen må bære byrden med å legge ut pengene. De refusjonsforpliktete har krav på å få fordelt betalingen av refusjonsbeløpene over en periode inntil 10 år, en regel som er lite rimelig for de små beløp det dreier seg om ved særskilt kloakkrefusjon. Selv i de gunstigste tilfeller vil refusjonsretten aldri kunne dekke alle kommunens virkelige utgifter ved kloakkanlegg. Selv etter at den nye bygningslov er kommet, er det fortsatt et sterkt behov for andre finansieringskilder.

b) I vassdragslovens § 42 pkt. 4 har vi følgende regel: «Når interesserte går sammen i et kloakklag og det representerer mer enn halve interessen ved kloakkanlegget, kan Kongen etter søknad fra laget bestemme at de andre interesserte i anlegget skal delta forholdsmessig i utgiftene ved iverksetting av tiltaket og ved fremtidig vedlikehold. Det samme gjelder etter søknad fra en kommune som vil ha kloakk . . . »

I lovens § 43 heter det: «Reglene i § 42 får tilsvarende anvendelse på

nødvendige tiltak til utvidelse, fornying eller omlegging av ledninger, herunder også anlegg til rensing av kloakkvatnet, dog så at det i stedet for en årlig avgift fastsettes et tilskudd en gang for alle . . . »

Disse regler kan neppe sies å være særlig presise eller gode. De er da også lite påaktet og benyttet, og den forutsatte kongelige tillatelse er ikke kurant. Loven fastsetter derhos at det er et rettslig skjønn som skal avgjøre de fordelinger det er tale om. Interessant i vår forbindelse er det forhold at årlige avgifter til kloakklag eller kommune ikke er fremmed for lovgivningen.

III.

a) For mange kommuner har det ikke vært mulig å følge opp med den ønskelige kloakkutbygging bare med den hjelp fra grunneiere som har ligget i de tvungne ordninger, nevnt i II ovenfor. Det har vært til stede et klart behov for å få grunneiere med på minnelige ordninger om frivillige bidrag til konkrete kloakkanlegg de ville ha nytte av, og mange slike overenskomster er kommet i stand. Avtaler kan enten gå ut på at kommunen etter nærmere regler refunderer til grunneierne del av deres hadde utgifter til kloakkledning, eller den kan gå ut på at grunneier på forhånd innbetaler eller sikrer fastsatt andel av et kommunalt kloakkanlegg. Det er den frie avtale som her er det essensielle, men det er frivillighet god nok at beløpet må betales under det situasjonspress at anlegget ikke kommer i stand uten slike bidrag.

Derimot har man ingen lovhjemmel for at kommunen først gjennomfører anlegget og så etterpå utligner omkostningene på grunneierne som krav om tvungne anleggsbidrag ut over bygningslovens regler. Dette gjelder også om virkelige anleggsbidrag smykker seg med navn som tilknytnings- eller tilkoblingsavgift. Bygningslovens § 109 hjemler kommunen adgang til å oppkreve gebyr for tilknytningshandlingen og -kontrollen, men strekker ikke til som hjemmel for tvungne finansieringsbidrag.

I flere kommuner, hvor kommunen selv, et kommunalt tomteselskap eller større grunneiere er utparsellanter, påtar tomtøkjøpere seg som en særskilt bestemmelse i avtalen å betale direkte til kommunekassen et nærmere fiksert beløp som bidrag til de kommunale utgifter til de store vannforsynings- og kloakksystemer. I tomteprisene ligger også full betaling for utparsellantens utgifter til vei, vann og kloakk innen utparselleringsområdet. 9

b) Vi har i Norge ingen legaldefinisjon av hva som er kommunal oppgave. Vi har for kommuner i prinsippet samme avtalefrihet som for andre rettssubjekter. Det har ikke vært bestridt at kommuner kan avtale anleggsbidrag for kloakkanlegg. Derimot har Kommunaldepartementet tidligere fremholdt at det uten særlig lovhjemmel ikke skulle være adgang for kommunene til å oppkreve løpende kloakkavgifter og at anlegg og drift av kloakkanlegg i prinsippet må finansieres gjennom den alminnelige beskatning. Denne lære har da lagt noen demper på kommunal aktivitet,

og det synes å være liten grunn til å opprettholde den. Når lovgivningen først kan akseptere at grunneiere dels skal, dels kan, delta i finansiering av anlegg av kloakk, synes det like realistisk at de også burde skulle og kunne delta i finansieringen av driften av kloakk. Jeg kan ikke se at det skulle være forbundet med noen betenkeligheter med å anerkjenne dette. Innføring av løpende kloakkavgifter måtte bli en tvungen ordning, men de tilknyttede ville få full valuta; her er ytelse (betaling) mot motytelse (kloakktjeneste).

Vi har ingen lovregel som uttrykkelig sier at kommunen, når den pr. ledning leverer ferskvann til abonnenter, skal kunne forlange betaling. Dette har vært ansett som en selvfølgelighet. At kommune eller andre offentlige organer kan forlange betaling for andre ledningsførte ytelser som gass, elektrisitet og telefon, har man likeledes funnet fullt klart. Vi har heller ingen lovregel om at kommunen bare kan kreve avgift eller godtgjørelse i lovbestemte tilfeller. Det fremtrer heller som en anomali at kommunen ikke skulle kunne forlange avgift for sine kloakktjenester og for denne lære foreligger ingen reell begrunnelse. Tvert imot taler gode grunner og sterkt behov for snarest å gjennomføre kloakkavgifter.

At kommunen kan oppkreve avgift — godtgjørelse — når den har påtatt seg renovasjonstjeneste, har uttrykkelig lovhjemmel i Lov om kommunal renholdsavgift av 8. juni 1928. Kommunal drift av kloakkverk er en virkelig tjenesteytelse, en avansert reno-

vasjonstjeneste, effektiv for de tilsluttede, hensynsfull overfor andre og almenheten. Ved sitt kloakkssystem yter kommunen flere tjenester: den tar imot kloakkvannet fra den enkelte ledningseier, fører dette vannet videre og gjør det såvidt mulig uskadelig og befri lederseieren for kloakkledningsansvaret. Dette er en konkret, individuell og almennyttig tjeneste, som er målbar og meget skikket for en differensiert og tariffert avgiftsordning. Den bør oppkrevnes som en særlig avgift, så at brukerne virkelig forstår at de betaler for en særskilt tjeneste og hvor meget de betaler for den. Den kan hensiktsmessig innkreves sammen med vann- og renovasjonsavgifter, men bør ikke anonymt innebygges i en vannavgift. Mange har kommunal kloakktilknytning uten kommunal vannforsyning eller omvendt. Den tanke bør bli dominerende at det her dreier seg om en meget sanitær teknisk serviceordning som de tilknyttede — og bare de — bør betale for. Det er lite sannsynlig at kommunen ved kloakkavgifter kunne få inn tilstrekkelige beløp til å finansiere sin fulle kloakktjeneste, og det er vel ingen grunn til å tro at kommunen vil få noen adgang til å misbruke en kloakkavgiftsordning.

Men når det nå først er tvil om lovhjemmel for oppkreving av kloakkavgifter er nødvendig, er det klart at det bare kan gagne om man fikk en lov som tydelig bekreftet denne adgang. Spørsmålet om slike utgifter har vært omtalt under arbeidet med forberedelsen både av den nye bygningslov og den nye lov om vannforurensning. I disse lover mente man

bestemmelser om slike avgifter ikke hørte hjemme. I statsråd 14. mai 1969 fremmet Regjeringen proposisjon om Lov om vannforurensning og oppnevnte samtidig (ifølge Aftenposten) «en komité som skal vurdere finansieringsordninger for utbygging av vann- og kloakkanlegg. Komitéen skal overveie forslag om lovhjæmmel for kommunene til å kreve at utgifter til anlegg og drift av vann- og kloakkanlegg dekkes ved avgifter fra tilknyttede eiendommer.» Det er da bare å håpe at grunnlaget for kommunens adgang til å oppkreve løpende kloakkavgifter kan bli avklart ganske snart.

IV.

Ved forskjellige ordninger har Staten adgang til å stille til disposisjon for kommuner midler til grunnlagsinvesteringer, derunder til utbygging av vann- og kloakkanlegg. Det dreier seg her om lån til utbyggings- og presskommuner. Men selv om disse sikres midler, dreier det seg om lån som skal forrentes og avbetales av kommunen. Som eier av grunn, bygninger eller anlegg — skoler, flyplasser, sykehus o. a. — har Staten som andre måttet bygge kloakkanlegg, men har ikke hittil bygget anlegg for andre eller gitt bidrag til anlegg som andre har bygget.

Gjennom Landbruksdepartementet har Staten gjennom en årrekke ydet bidrag til utbygging av vannverk på landet og i fiskevær, f. t. 6 millioner pr. år. Ingen tilsvarende ordning gjelder for kloakkutbygging. Kunne Staten også på dette området iverksette en bidragsordning, ville det kunne bli

et sterkt incitament for kloakkutbyggingen i landet. Om man kunne begynne med samme beløp som bidragene til vannforsyningsanlegg og stadig øke på, kunne det bli en betydelig hjelp for mange kommuner. For mens bidrag hittil ikke har vært gitt til kommunal vannforsyning, måtte bidrag til kloakkutbygging nettopp gis til kommunene.

Ved vilkår for sine bidrag kunne Staten øve en gunstig innvirkning allerede på planleggingen, ikke bare om tekniske løsninger og utslippssted, men også øve et visst påtrykk om samarbeid mellom personer og grupper, ikke minst om interkommunalt samarbeid. Hva en slik ordning med statsbidrag av økende størrelse kan bety for en gunstig utvikling, kan vi søke opplysninger om fra Sverige.

Det synes i dagens situasjon å være en sterkt voksende forståelse av betydningen av friluft-, naturverns-, forurensnings- og trivselsspørsmål og av at Staten har en tydelig forpliktelse på disse områder. Med den nåværende teknikk synes forurensning av vassdrag i særlig grad å måtte motarbeides ved samlende kloakk-systemer og større renseanlegg. Staten har på disse områder lenge vært nokså passiv og har nå oppfordring til å opptre mer aktivt, således slutte sterkt opp om øket kloakkutbygging og skjerpet vassdragshygiene. Statens gode vilje og interesse kunne neppe uttrykkes bedre enn ved å klargjøre og bedre finansieringsgrunnlaget for avløpssystemer ved snarest å innføre løpende kloakkavgifter og ved egne økende direkte pengebidrag til utbygging.

Diskusjon

Nedenfor gjengis i bearbeidet form diskusjonsinnleggene.

Høyesterettsadvokat Anton Ross holdt et innlegg: Rettsreglene i dag om finansiering av kloakkanlegg i Norge. Ross har bearbeidet dette og redaksjonen har funnet det riktig å ta det inn som en artikkel i dette nummer av Vann.

Fagsjef Age Hjelm Hansen ga sivilingeniør Smits anerkjennelse for hans kostnadsberegning og for det store arbeid som lå bak denne. Beregningen gir oss et godt bilde av hvor vi står her i landet med hensyn til det beløp vi må regne med å investere i årene som kommer for å få bukt med finansieringsproblemene. Man måtte imidlertid regne med at det ville ta en god del år før statens andel nådde de beløp som han hadde satt opp, ikke minst sett på bakgrunn av at spørsmålet om statsstøtte ennå ikke var tatt opp av politikerne til endelig drøftelse.

Til byråsjef Hawerman ville han få rette følgende spørsmål: Hva gjør en kommune når den må vente på statsstøtten? Kan den få forhåndstilsagn eller blir planene liggende, kanskje i årevis, i påvente av at statsmidler ytes?

Tidligere vannverkssjef Sigbjørn Beckholm ga uttrykk for at han var imponert over hvor langt man er kommet i Sverige vedrørende finansiering av vann- og kloakkanlegg. I forbindelse med at finansieringen av de svenske kloakkanleggene vil fore-

gå ved en tilstrekkelig høy vannavgift, nevnte han at Oslos vannavgift i dag er kr. 1,00 pr. m³ og at dette omtrent dekker vannverkets budsjetten både til vann- og kloakkarbeider samt drift. Beckholm kom så inn på industriens, og særlig storindustriens vannforbruk, som han karakteriserte som altfor stort. Han nevnte flere eksempler på økonomisk vinning ved å fjerne avfallsproduktene i avløpsvann fra industrien. Selv om man bare kan gjøre en del av rensning av industriavløpsvann økonomisk, kan et studium av en fabrikk drift ha betydning for valg av gunstige renseprosesser.

Et hovedprinsipp er i mange tilfeller å anvende vannet om igjen og rense det mer forurensede vann. Planlegging av en fabrikk må ta hensyn til resipienten, noe som hittil ikke har funnet sted, mente Beckholm.

Instituttssjef Kjell Baalsrud takket byråsjef Hawerman for oversikten over de svenske forholdene og sivilingeniør Smits for hans innlegg. Han beklaget at salen ikke var full av politikere som kunne føre tankene videre.

Baalsrud mente det var grunn til å rette søkelyset mot kommunene, om deres innstilling er aktiv nok. Han syntes å huske at høyesterettsadvokat Ross allerede for mange år siden foredro at det måtte være juridisk adgang til å ilegge kloakkavgift. Han mente at vi ikke kan vente å få skikk på kloakkanleggene før deres økonomi er sikret, og hevet over den dag-til-dag-behandling som de får i dag.

Aller helst burde vi sette en pris på vann, og betale for vannforsyning og avløp etter forbruk. Gjennom direkte betaling vil vi kunne få den effektivitet og det ansvar for planlegging og driftsresultater som vi vet at betaling sørger for på andre områder.

Baalsrud mente at det også var grunn til å rette søkelyset mot statens innsats. Når skal staten vise den vilje og den makt som må til om vi skal få en samlet aksjon mot de økende forurensninger? Til nå er det en spredt innsats uten felles overskrift. Uten tilgang på betydelige statsmidler mente han oppgaven vil bli meget vanskelig å løse. Han undret seg over om det er nødvendig å påvirke opinionen ved gjentatte skremselsskildringer til grensen av hysteri for våre øverste myndigheter tar saken opp i full bredde.

Baalsrud avsluttet sitt innlegg med å spørre om vi selv i våre forskjellige stillinger i stat, kommune, industri, privat virksomhet eller forskning er flinke nok til å utnytte store og små muligheter for å få kontroll med vannforurensningene. Har vi prøvd å legge frem dynamiske, gjerne vidtgående forslag til bedret saksbehandling og bedre anlegg, eller er vi offer for en fatalistisk vanetekning om at det nytter vel ikke allikevel. Jeg tror det er nødvendig at vi alle, hver på vår kant, gjør noe aktivt for å få fart i arbeidet med vern av vassdrag og fjorder, sa han.

Overingeniør Ragnvald Storsæter viste til høyesterettsadvokat Ross' innlegg hvor denne påpekte de mangelfulle juridiske rettstilstander på dette området sett fra kommunalpolitikernes side. Storsæter ønsket at Ross også hadde utdypet det juridiske vakuum når det gjelder interkommunalt samarbeid om løsning av avløpsproblemer. Han mente det var her de aller største vanskene ligger i dag. Etter hans skjønn må planleggingen av interkommunale felles kloakkledninger foregå helt ut i statlig regi. Det samme gjelder eventuelt større interkommunale felles kloakkrenseanlegg, pumpestasjoner m. v. Storsæter mente derfor at statens interesse i saken bør være betydelig større enn det sivilingeniør Smits antydte i sitt foredrag.

For øvrig mente han at det var imponerende gjort av sivilingeniør Smits å få til et frivillig samarbeid mellom 7 kommuner om en felles kloakkløsning. Han understreket imidlertid at disse kommunene bare er en liten del, og fremfor alt mindre folkerik del, enn resten av kommunene rundt Oslofjorden som har denne som resipient.

Storsæter etterlyste de praktiske resultatene av snart 20 års arbeid av fagfolk og interesserte, og var for øvrig enig med instituttssjef Baalsrud i at fagfolk og interesserte må danne en «pressgruppe» for å få tilstrekkelige økonomiske og juridiske midler.