ELDEN
ADVOKATFIRMA

Sortland Kommune / Suorttá Souhkan
v/ordfører og kommunedirektør
Postboks 117
8401 SORTLAND

Tromsø, 13.09.2024
Deres referanse:

Oppdragsansvarlig advokat: Anett Beatrix Osnes Fause
2807193v3

Avtale mellom Sortland kommune og Holmøy Maritime AS om gebyr for råvann – gjennomgang og vurdering av avtalens rettslige sider – unntatt off. jf. offl. § 15 annet ledd

1 INNLEDNING

Det vises til oppdragsavtale, inngått med Sortland kommune den 31.05.2023. Avtalen er inngått på bakgrunn av Formannskapets vedtak av 23.05.2024.

Ut fra vedtaket skal det gjøres en juridisk vurdering av lovligheten av avtale om gebyr for råvann, inngått mellom Sortland kommune og Holmøy Maritime den 01.12.2022.

[redacted]

2 OPPLYSNINGSGRUNNLAG OG UTREDNINGSFORMÅL

2.1 Opplysningsgrunnlag

Samtlige saksrelevante dokumenter som har vært tilgjengelig gjennom søk i kommunens innsynsportal er gjennomgått. Enkelte dokumenter som ikke har vært tilgjengelig på nett er også tilsendt undertegnede, og enkelte konkrete opplysninger er etterspurt. Det vises i den forbindelse til mitt brev av 16.07.2024, samt utarbeidet dokumentliste.

Undertegnede har videre gjennomgått alle tilgjengelige videoopptak fra møter i kommunestyre og formannskapet hvor gebyravtalen, Lilandsvatnet og/eller utbyggingsavtalen har vært behandlet. I tillegg er tilgjengelige innlegg om saken på vol.no og på blv.no, samt enkelte innlegg publisert på nettstedet vny.no gjennomgått så langt det har vært mulig å skaffe seg oversikt over dette.

Det har i tillegg vært noe muntlig kontakt, herunder et møte med ordfører, et møte med ordfører, kommunedirektør og kommuneadvokat, samt løpende telefon- og e-postkontakt med ordfører og kommunedirektør etter hvert som relevant informasjon har blitt tilgjengelig.

[redacted]

2.2 Formålet med utredningen

Den juridiske analysen er avgrenset i tråd med formannskapets mandat. Vurderingen er derfor bygget opp rundt gebyravtalens tre punkter, hvor to av disse er en henvisning til utbyggingsavtalen som ble vedtatt av kommunestyret den 16.06.2022.

Formålet med vurderingen har i første rekke vært å klarlegge gebyravtalens innhold og rekkevidde, samt vurdere avtalens innhold opp mot relevante regelsett. Dette for å kartlegge kommunens rettsstilling etter avtalen, samt avdekke behov for ytterligere undersøkelser.

3 AVTALENS BAKGRUNN

3.1 Reguleringsplan for Holmen industriområde

Reguleringsplanen for Holmen industriområde ble vedtatt 27.09.2018. Det var i planbestemmelsene § 3.1 a) I nr. 4 stilt plankrav om detaljert VA-plan for tiltaket.

Det ble ikke stilt andre vilkår gjeldende vannforsyning.

I planbeskrivelse av samme dato er det i pkt. 7.6.2 beskrevet vannforsyning til området gjennom ny planlagt sjøledning over Hongfjorden.

3.2 Rammetillatelse 19.07.2021

I notat vedlagt søknad om rammetillatelse ble det opplyst at vanntilførselen til industriområdet var utilstrekkelig og at det måtte forutsettes et samarbeid med kommunen. Notatet er utarbeidet av Asplan Viak og er datert 31.05.2021.

Rammetillatelse ble innvilget den 19.07.21. I rammetillatelsen fremgår følgende om vann og avløp:

> Tiltaket skal knyttes til kommunalt vann- og privat avløpsnett. Eiendommen anses for å være sikret lovlig vannforsyning i samsvar med pbl. § 27-1, jf. mottatt VA- og overvannsnotat datert 31.05.2021. Kommunen stiller vilkår om at utslippstillatelser må foreligge før igangsettingstillatelse gis, jf. pbl. § 21-5 og Forurensningsloven § 22 m.v.

3.3 Kommunestyrevedtak 11.11.2021

I kommunestyremøte den 11.11.2021 fattet Sortland kommunestyre følgende vedtak i sak 071/21:

1. Kommunestyret gir kommunedirektøren fullmakt til å inngå samarbeidsavtale med Holmøy Maritime AS om legging av vannledning til Holmen lakseslakteri, slik den fremkommer av vedlegg til denne sak.

Vedtaket er hjemlet i kommuneloven § 5-3. Samarbeidsavtalen i seg selv er privatrettslig, og har ikke hjemmel i lov eller forskrift.

Punkt 8 i avtalen endres til: "Dersom tiltakshavers aktivitet på lakseslakteriet opphører, tilfaller vannledningen Sortland kommune vederlagsfritt."

Kommunedirektørens innstilling ble vedtatt med 15 stemmer for og 12 stemmer mot, dog med et tillegg om at eierskapet til vannledningen skulle tilfalle Sortland kommune ved opphør av tiltakshavers aktivitet på lakseslakteriet. Tillegget ble enstemmig vedtatt.

Det fremgikk av det vedtatte avtaleforslaget at Holmøy Maritime AS skulle «... etablere privat renseanlegg inne på området, og rense vann til eget forbruk». Sortland kommune skulle videre ha rett til å koble seg på det private renseanlegget for tilføring av renset vann inn på kommunens ledningsnett i «nødsituasjoner». Det fremgikk at kommunen i et slikt tilfelle skulle betale gebyr for uttak av renset vann i henhold til kommunens egne satser.

Det vedtatte avtaleforslaget gikk videre ut på at vannledningen, fra forgreiningen til industriområdet, skulle eies, driftes og vedlikeholdes av Holmøy Maritime AS. Holmøy Maritime AS skulle i henhold til avtaleforslaget dekke alle investeringskostnader, samt kostnadene og investeringene forbundet med rensing av vann til eget forbruk. Holmøy Maritime AS skulle følgelig ikke betale vanngebyr til kommunen.

3.4 Lovlighetsklage av 17.11.2021

Tre kommunestyrerepresentanter ba i brev av 17.11.2021 om at det ble gjort en lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak av 11.11.2021. Det ble bedt om en fullstendig vurdering av vedtakets lovlighet, «fra tilblivelse til materielt innhold». Det ble i brevet bedt om en vurdering av følgende tre forhold:

1. Om avtalen er i strid med «Forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer, Sortland Kommune, Nordland.» Det er anført at Sortland kommune ikke har anledning til å innvilge Holmøy fritak for vannavgift som det står i avtalen.
2. Varaordfører Tove Mette Bjørkmo sin rolle. Det bes om en gjennomgang og vurdering av kontakt som Tove Mette Bjørkmo eventuelt har hatt med eiere og ansatte i Holmøy-konsernet både i denne saken og eventuelt andre saker både som privatperson og politiker.
3. Saksbehandler Inge Ovesen sin rolle. Det bes om en gjennomgang av og vurdering av kontakt som Inge Ovesen har hatt med eiere og ansatte i Holmøy-konsernet eller andre personer med tilknytning til Holmøy på ethvert tidspunkt i saken. Videre bes det om en gjennomgang og vurdering av kontakten Ovesen har hatt med ansatte i Sortland

kommune vedrørende denne saken, samt evt. også politisk ledelse i kommunen som ordfører og varaordfører.

Det ble også bedt om oppsettende virkning av kommunestyrets vedtak inntil lovlighetsklagen var behandlet.

I administrasjonens forberedelsesnotat til kommunestyret, fremkommer det at den private delen av vannanlegget vil være tilknyttet et kommunalt vannanlegg, og at vass- og avløpsanleggslovas regler om gebyrplikt dermed får anvendelse. Kommuneadvokatens konklusjon ble følgelig at det vedtatte avtaleforslaget var i strid med vass- og avløpsanleggslovas regler om gebyrplikt, samt kommunens lokale gebyrforskrift. Administrasjonens tilråding til vedtak ble på denne bakgrunn at lovlighetsklagens pkt. 1 skulle tas til følge. Klagens pkt. 2 ble foreslått avvist, mens det for klagens pkt. 3 var administrasjonens tilrådning å ikke ta klagen til følge.

3.5 Kommunestyrevedtak 10.02.2022

I kommunestyremøte den 10.02.2022 fattet Sortland kommunestyre følgende vedtak i sak 004/22:

> 1. Lovlighetsklagens punkt nr. 1 tas til følge, og Kommunestyret opphever sitt tidligere vedtak i sak 071/21.
> 2. Lovlighetsklagens punkt nr. 2, vedrørende Tove Mette Bjørkmo sin rolle i saken, avvises.
> 3. Lovlighetsklagens punkt nr. 3, vedrørende Inge Ovesen sin rolle i saken, tas ikke til følge.
> 4. Det gjøres ingen videre vurderinger av anmodning om oppsettende virkning, da vedtak i sak 071/21 oppheves.
> 5. Kommunestyret ber kommunedirektøren om å utrede løsning for leveranse av vann til lakseslakteri i Holmen, og komme tilbake til kommunestyret med nytt forslag til løsning.
> 6. Kommunestyret ber kommunedirektøren revidere Sortland kommunes forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer. Ny forskrift skal ha differensierte satser for renset og urenset vann.

Kommunedirektørens innstilling ble vedtatt med 22 stemmer for og 3 stemmer mot.

3.6 Kommunestyremøte 16.06.2022

I kommunestyremøte den 16.06.2022 ble det fattet følgende vedtak i sak 055/22:

> 1. Kommunestyret vedtar utbyggingsavtale mellom Sortland kommune og Holmøy Maritime AS, om legging av vannledning til Holmen lakseslakteri, slik den fremkommer av vedlegg til denne sak.
> 2. Kommunedirektøren innarbeider Sortland kommunes økonomiske forpliktelser i

investeringsbudsjettet for 2023.

Vedtaket er hjemlet i plan- og bygningsloven kapittel 17.

Formannskapets innstilling ble vedtatt med 24 stemmer for og 3 stemmer mot.

Det vedtatte avtaleforslaget var noe mer omfattende enn det opprinnelige avtaleforslaget, men gikk som tidligere ut på at Holmøy Maritime AS skulle eie vannledningen fra forgreiningen og ned til industriområdet. Til forskjell fra tidligere avtaleforslag fremgikk det av det nye avtaleforslaget at «… lakseslakteriet vil pr. definisjon bli tilkoblet kommunal vannforsyning, og at det skal betales vanngebyrer til kommunen iht. enhver tid gjeldende gebyrsatser». Det nye avtaleforslaget hadde, som tidligere forlag, en bestemmelse om rett for kommunen til å koble det kommunale ledningsnettet til lakseslakteriets private renseanlegg for å sikre renset vann inn på kommunalt nett i «nødsituasjoner».

3.7 Formannskapsmøte 29.09.2022

I formannskapsmøte den 29.09.2022 ble det i sak 106/22 fattet følgende vedtak:

> 1. Sortland formannskap vedtar at forslag til ny forskrift for vann- og avløpsgebyrer i Sortland kommune legges ut til høring i 2 måneder.
> 2. I høringsperioden skal kommunen gå aktivt ut og informere om forskriften, slik at berørte parter så langt som mulig er orientert om saken.

3.8 Avtale om gebyr for råvann 01.12.2022

Den 01.12.2022 ble avtale mellom Sortland kommune og Holmøy Maritime AS om særskilt gebyrsats for råvann signert. Avtalen er signert av daglig leder for Holmøy Maritime AS og daværende kommunalsjef for teknisk og samfunnsutvikling.

I overskriften i avtaledokumentet er det henvist til lokal forskrift om vann og avløpsgebyr § 3-7. Avtalen var følgelig gjort betinget av at forslaget til lokal forskrift ble vedtatt, og uten endringer i forskriftsforslaget § 3-7.

3.9 Kommunestyremøte 22.06.2023

I kommunestyremøte den 22.06.2022 ble det i sak 051/23 fattet følgende vedtak:

> Sortland kommune vedtar lokal forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer.
>
> Vedtaket er hjemlet i vass- og avløpsanleggslova § 3, forurensningsforskriften § 16-1 annet ledd, samt forvaltningsloven § 37.

Forslaget til ny lokal forskrift for vann – og avløpsgebyrer ble vedtatt i tråd med kommunedirektørens innstilling.

4 NÆRMERE OM GEBYRAVTALENS INNHOLD OG REKKEVIDDE

4.1 Ikrafttredelse

Avtale om gebyr for råvann er signert av Sortland kommune og Holmøy Maritime AS den 01.12.2022. På signeringstidspunktet var avtalens ikrafttredelse betinget av at foreliggende forslag til lokal forskrift om vann- og avløpsgebyr senere ble vedtatt av kommunestyret.

Lokal forskrift om vann- og avløpsgebyr ble vedtatt av Sortland kommunestyre den 22.06.2023.[1] Forskriften ble vedtatt uten endringer i forhold til kommunedirektørens opprinnelige innstilling.

Det fremgår av gebyravtalen at den er gyldig fra «den dato forskriften blir vedtatt». Gebyravtalen trådte etter sin ordlyd i kraft den 22.06.2023, mens lokal forskrift først trådte i kraft den 01.01.2024. [redacted]

4.2 Oversikt over hovedinnholdet i avtalen

Gebyravtalen består av tre hovedelementer:

- I avtalens pkt. 1 er det henvist til at lakseslakteriet skal forsynes med urenset vann gjennom en privat Ø280 stikkledning tilkoblet kommunal kum, samt at abonnenten skal etablere et privat renseanlegg for rensing av vann til eget forbruk. Denne del av avtalen er en henvisning til kommunestyrets vedtak av 16.06.2022 i sak 055/22, hvor forslag til utbyggingsavtale mellom Sortland kommune og Holmøy Maritime AS, om legging av vannledning til Holmen lakseslakteri, ble vedtatt.

- I avtalens pkt. 2 fremgår det at abonnenten skal betale gebyr for råvann. I lys av kommunestyrets vedtak av 10.02.2022 i sak 004/22, er det på det rene at gebyravtalen utelukkende regulerer variabel del av årsgebyret. Gebyr pr. kubikk råvann (eks. mva.) er i avtalen fastsatt med utgangpunkt i et gebyr for renset vann på kr. 14,11 pr. kubikk. Fra dette er trukket abonnentens avskrivningskostnader pr. kubikk, kr. 8,46, og abonnentens estimerte årlige driftskostnader pr. kubikk, kr. 3, 20. Avtalt gebyr for råvann utgjør etter dette kr. 2, 45 pr. kubikk.

- Av avtalens pkt. 3 fremgår det at kommunen i nødsituasjoner skal ha rett til å koble sitt ledningsnett til abonnentens private renseanlegg. Dette punktet er en henvisning til kommunestyrets vedtak av 16.06.2022 i sak 055/22, hvor det også fremgår at kommunen ved tilkobling til abonnentens anlegg skal betale markedsvilkår for tilgangen til renset vann. I gebyravtalen er dette definert til at kommunen skal betale gebyr for renset vann, med fratrekk av gebyrsatsen for råvann. Avtalt gebyrsats for gjenkjøp av renset vann er angitt til kr. 11,66 pr. kubikk.

[1] Forskrift 22.06.2023 nr. 1456 om vann- og avløpsgebyr, Sortland kommune, Nordland.

4.3 Hovedproblemstillinger

Hvert av punktene i gebyravtalen reiser juridiske spørsmål med flere underliggende problemstillinger. Avtalens pkt. 1 og 3 er, som nevnt, en henvisning til hhv. pkt. 1 og 3.3 i utbyggingsavtalen, som ble vedtatt av kommunestyre den 16.06.2022. [redacted]

For avtalens pkt. 1 er spørsmålet om det var rettslig adgang for kommunen til å inngå avtale om privat eierskap til aktuell vannledning med tilkoblet renseanlegg.

Avtalens pkt. 2 reiser spørsmål omkring avtalens tilblivelse, og om beregningsmåten for særskilt fastsettelse av variabel del av årsgebyret ligger innenfor rammen av lov og forskrift.

Avtalens pkt. 3 reiser spørsmål om det er rettslig anledning til å fastsette privat eierskap til et anlegg som er ment å inngå i kommunens faste beredskap for å sikre drikkevann i en nødsituasjon.

Avtalens pkt. 1 og 3 har nær sammenheng, og disse drøftes derfor samlet, mens gebyrelementet i avtalens pkt. 2 drøftes i pkt. 4.5 og 4.6 under.

4.4 Var det rettslig adgang til å tillate privat eierskap til vannledning og renseanlegg?

4.4.1 Hovedregelen er at vass- og avløpsanlegg skal være eid av kommuner

Eierskap til vass- og avløpsanlegg er regulert i vass- og avløpsanleggslova § 1 første ledd første pkt., som lyder slik:

> Nye vass- og avløpsanlegg skal vere eigd av kommunar.[2]

4.4.2 Stikkledninger er unntatt fra hovedregelen om privat eierskap

En nærmere definisjon av hva som i lovens forstand utgjør et «vass- og avløpsanlegg» er gitt i lovens § 1 tredje ledd:

> I lova her er det med vass- og avløpsanlegg meint hovudleidningar for vatn og avløp, pumpestasjonar, høgdebasseng, anlegg for handtering og reinsing av vatn og avløp m.m.

I bestemmelsen nevnes «hovudledningar», hvilket indikerer at loven sondrer mellom «hovudleidningar» og andre «leidningar». Av lovens forarbeider fremgår det at «... private ledninger (stikkledninger) og utstyr utenfor husets yttervegger som er tilknyttet offentlig vann- og avløpsanlegg» faller utenfor lovens definisjon av hva som utgjør et vass- og

[2] Lov 16.03.2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova).

avløpsanlegg».[3] Ut fra de presiseringer som er gjort i forarbeidene, gjelder det altså ikke noe krav om at stikkledninger skal være eid av kommuner.

4.4.3 Anlegg for rensing av vann omfattes av kravet til kommunalt eierskap

Både gebyravtalen og utbyggingsavtalen uttrykker en forutsetning om privat eierskap til anlegg for rensing av vann til abonnentens eget forbruk.

Som det fremgår av gjengivelsen av vass- og avløpsanleggslova § 1 tredje ledd over, er «... anlegg for (...) reinsing av vatn» uttrykkelig nevnt som en del av lovens definisjon for hva som utgjør et vass- og avløpsanlegg. Spørsmålet er følgelig om det kan finnes rettslig grunnlag for likevel å anse renseanlegg som unntatt fra lovens hovedregel om kommunalt eierskap, jf. vass- og avløpsanleggslova § 1.

I lovens forarbeider er det som nevnt gitt en nærmere presisering av definisjonen, hvor det uttrykkelig er avgrenset mot private stikkledninger og «utstyr utenfor husets yttervegger». Hva som ligger i denne avgrensningen, er ikke nærmere angitt, men det er nærliggende å slutte at avgrensningen primært er ment å gjelde tappekraner og interne forgreininger på eiendommen mv., slikt som abonnenten selv er nærmest til å bære vedlikeholdsansvaret for. [redacted]

Ved tvil må det ses hen til lovens formål og de hensyn som lå til grunn for innføringen av et krav om kommunalt eierskap. Det er i lovens forarbeider uttalt at målet med innføringen av et krav om kommunalt eierskap var å sikre kvalitet, sikkerhet og langsiktighet i vann- og avløpssektoren.[4] Det fremgår samme sted at det ellers ville vært nødvendig med en omfattende kontrollvirksomhet dersom disse hensynene skulle vært ivaretatt av private aktører.

Uttalelsene om nødvendigheten av kontrollvirksomhet må ses i sammenheng med drikkevannsforskriftens krav til dokumentasjon av drikkevannskvalitet ved alle påkoblingspunkter mot andre vannforsyningssystemer, se drikkevannsforskriften § 5 annet ledd.[5] I henhold til bestemmelsene i drikkevannsforskriften er det vannverkseier som har plikt å sikre at drikkevann er helsemessig trygt, se forskriften § 5 første ledd. Kommuner har normalt både ressurser og kompetanse til å sikre forsvarlige rutiner for drift av vannanleggene. I den grad forpliktelsene etter drikkevannsforskriften skal ivaretas av andre enn kommuner, vil det altså være behov for omfattende offentlig kontroll med at kravene til vannsikkerhet følges opp av den private aktør.

---

[3] Prop.136 L (2010–2011) Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg s. 13.
[4] Prop.136 L (2010-2011) s. 6.
[5] Forskrift 22.12.2016 nr. 1868 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften).

Hensynet til offentlig kontroll med vannsikkerheten gjør seg særlig sterkt gjeldende for de deler av vannforsyningssystemet hvor vannet prosesseres eller utsettes for risiko for ytre påvirkninger. Det er av denne grunn nærliggende å anse at hovedregelen om kommunalt eierskap vil ha større vekt for de deler av anlegget som etter drikkevannsforskriften § 5 annet ledd krever løpende dokumentasjon av vannkvalitet, enn for de deler av vannanlegget som utelukkende frakter renset vann fra hovedledningen og frem til abonnent. Et slikt skille synes også å harmonere med den avgrensning mot private stikkledninger som er gjort i lovens forarbeider. I tilfeller hvor driftsforpliktelser etter drikkevannsforskriften blir liggende på en privat aktør, vil målet om offentlig kontroll med vannsikkerhet og beredskap være svakere ivaretatt. Det er etter dette nærliggende å konkludere med at vass- og avløpsanleggslovas krav om kommunalt eierskap minst må omfatte de deler av et vannanlegg som er omhandlet i drikkevannsforskriften § 5 annet ledd.

[redacted]

Eierforhold i strid med vass- og avløpsanleggslova er ikke direkte sanksjonert, men planverk for eierskap og drift av vannanlegg vil inngå som momenter i godkjennings- og konsesjonsprosesser. Det er på det rene at vannledningen verken er konsesjonsbehandlet av NVE eller byggesaksbehandlet av kommunen, hvilket antas å kunne være en forklaring på at problemstillingen om eierskap ikke tidligere er problematisert. Videre kan vass- og avløpsanleggslovas regler om kommunalt eierskap også handheves indirekte, gjennom Mattilsynets myndighet etter drikkevannsforskriften. Det følger f.eks. av drikkevannsforskriften § 18 at det er plangodkjenningsplikt for vannforsyningssystemer som er dimensjonert for å gi produsert vann per døgn på minst 10 kubikk drikkevann. Plangodkjenning skal i så tilfelle foreligge før byggestart, se § 18 bokstav c. [redacted]

4.4.4 Avtale om tilkobling i nødsituasjoner

Gebyravtalen og utbyggingsavtalen inneholder videre bestemmelse om at det private renseanlegget i nødsituasjoner skal sikre renset vann ut i det kommunale nettet. I og med at

[6] Lov 19.12.2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

det allerede er konkludert med at vass- og avløpsanleggslova § 1 er til hinder for privat eierskap av renseanlegget, er det følgelig gitt at også beredskapselementet i avtalene rettslig sett står svakt.

Den fremste begrunnelsen for dette er vass- og avløpsanleggslovas hovedregel om at vann- og avløpsanlegg skal være i kommunalt eie, fordi det utgjør kritisk infrastruktur som det etter loven er et mål å i størst mulig grad ha under offentlig kontroll.

Kommunens mål med avtalen om tilbakekjøpsrett for renset vann har vært å sikre en alternativ vannkilde i tilfelle hendelser ved Storvatnet.[7] For at kommunen skal kunne gjøre seg nytte av avtalen i en nødsituasjon, må kommunen ha slik oversikt over den private delen av anlegget at det kan føres drikkevann gjennom det private anlegget og ut i kommunens nett i løpet av kort tid etter utløst behov. Kommunen har som nevnt en plikt til å sørge for at vannet oppfyller de krav til kvalitet som følger av drikkevannsforskriften fra påkoblingspunktet til det private anlegget og ut i eget nett. I et beredskapsperspektiv vil en slik ansvarsfordeling som avtalene legger opp til være krevende, fordi det i prinsippet innebærer et «dobbelt» ansvar for kommunen, som må forvisse seg om at også den private aktøren kan dokumentere etterlevelse av sentrale deler av drikkevannsforskriften for den private del av anlegget.

[redacted]

4.4.5 Konklusjon

Jeg har ikke funnet rettslig grunnlag for at den avgrensning som er gjort i forarbeidene til vass- og avløpsanleggslova mot stikkledninger og «utstyr utenfor yttervegger» også kan omfatte anlegg for rensing av vann. Hovedregelen om kommunalt eierskap etter vass- og avløpsanleggslova § 1 vil følgelig gjelde for denne delen av anlegget.

[redacted]

[7] Dette har blant annet kommet til uttrykk i leseinnlegg av Terje Killi, publisert på vol.no den 19.06.2023.

4.5 Inngåelse av avtale om særskilt gebyrsats

4.5.1 [redacted]

[redacted]

4.5.2 Nærmere om forholdene rundt gebyravtalens tilblivelse

Den 29.09.2022 ble forslag til ny lokal forskrift om vann- og avløpsgebyrer for Sortland kommune fremlagt til behandling i formannskapet. Forskriftsforslaget inneholdt ikke differensierte satser for renset og urenset vann, slik kommunestyret hadde anmodet om gjennom vedtak i sak 004/22. I utkastet til ny forskrift var det derimot inntatt forslag til bestemmelse om at kommunen skal ha anledning til å fastsette forbruksgebyret for næringseiendom etter avtale, i tilfeller hvor kommunens kostnader ved vannproduksjonen for enheten er vesentlig lavere enn den øvrige vannproduksjonen. I saksfremlegget til formannskapet var det opplyst at denne bestemmelsen for eksempel kunne gi hjemmel til å inngå avtale om redusert forbruksgebyr til virksomheter som mottar råvann. Det planlagte lakseslakteriet på Holmen ble i den forbindelse særskilt nevnt.

Forskriftsforslaget ble i oktober 2022 lagt ut til offentlig høring. Merknadsfristen var 07.12.2022. I høringsrunden ble det fremmet forslag om at det i forskriften skulle inntas en bestemmelse om at avtaler om redusert forbruksgebyr måtte legges ut til offentlig ettersyn og til behandling i kommunestyret.

Den 01.12.2022 ble aktuell avtale mellom Sortland kommune og Holmøy Maritime AS om særskilt gebyrsats for råvann signert. I overskriften i avtaledokumentet er det henvist til lokal forskrift om vann og avløpsgebyr § 3-7, som på signeringstidspunktet fremdeles lå ute til høring. Avtalen ble følgelig gjort betinget av at forslaget til lokal forskrift ble vedtatt, og uten endringer i forskriftsforslaget § 3-7.

Forskriftsforslaget ble vedtatt av formannskapet den 08.06.2023, med tillegg om offentlig ettersyn for avtaler om redusert gebyr. Under kommunestyrets behandling den 22.06.2023, i sak 051/23, ble det fremmet alternativt forslag om å følge kommunedirektørens opprinnelige innstilling, og vedtak ble deretter fattet uten tillegget om at avtaler om forbruksgebyr skulle legges ut til offentlig ettersyn. Kommunestyrets tidligere vedtak om at det skulle fastsettes særskilt sats for råvann ble ikke problematisert i møte.

[redacted]

[redacted]

4.5.3 Oppsummering og konklusjon

[redacted]

4.6 Er den avtalebaserte fastsettelsen av gebyret i tråd med lov og forskrift?

4.6.1 Overordnede rammer for fastsetting av vann- og avløpsgebyr

Plikten til å betale vann- og avløpsgebyr følger av vass- og avløpsanleggslova § 3 første ledd, som lyder slik:

> Når ein fast eigedom har tilknyting til kommunal vass- eller avløpsleidning, anten beinveges eller gjennom privat samleidning, har eigaren skyldnad til å svare vass- og avløpsgebyr til kommunen.

Av lovens § 4 fremgår det at gebyrene skal bestå i et engangsgebyr for tilknytning, i tillegg til årlige gebyrer.

I annet ledd i samme bestemmelse er det gitt en forskriftshjemmel hvoretter det er overlatt til departementet å fastsette rammene for gebyrene og hovedreglene for utregning og innkreving. Slike rammer er gitt i forurensningsforskriften kap. 16, hvor det som en overordnet ramme er angitt at gebyret ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren (selvkostprinsippet). Det følger av forurensningsforskriftens § 16-1 første ledd at de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester bør legges til grunn ved beregningen av selvkost.[8]

[8] Slike retningslinjer er gitt i Forskrift 11.12.2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften).

Av forurensningsforskriftens § 16-1 annet ledd følger det at kommunen kan forskriftsfeste regler for beregning og innkreving av vann- og avløpsgebyrene, samt gebyrenes størrelse. Slike regler er fastsatt i lokal forskrift om vann- og avløpsgebyr for Sortland kommune. Hovedregelen etter den lokale forskriften § 1-4 er at det skal betales et engangsgebyr for tilknytning, samt et årsgebyr som består av en fast og en variabel del. Av den lokale forskriftens § 1-5 følger det at gebyrsatsene fastsettes årlig av kommunestyret, samt at gebyrene fullt ut skal dekke kommunens kostnader ved de tjenestene som er regulert gjennom forskriften.

På særlige vilkår kan variabel del av årsgebyret reduseres etter avtale. Hjemmel for avtale om redusert forbruksgebyr er gitt i lokal forskrift § 3-7 femte ledd, som lyder slik:

> For eiendom som ikke brukes som bolig, og der kommunens kostnader ved vannproduksjonen er vesentlig lavere enn den øvrige vannproduksjonen, kan forbruksgebyret for vann reduseres etter avtale.

4.6.2 *Forurensningsforskriften gir ingen generell åpning for å avtale lavere gebyr enn det som ellers ville blitt pålagt etter kommunens lokale forskrift*

Den kommunale forskriften og praktiseringen av denne må ligge innenfor rammen av lov og forurensningsforskriften kap. 16. For fastsettelse av årsgebyr er det i forurensningsforskriften § 16-4 fjerde ledd fastsatt følgende:

> For eiendom som ikke brukes som bolig, kan det fastsettes særlige regler for gebyrberegning eller inngås særlige avtaler. Den fastsatte eller avtalte beregningsmåte må normalt ikke føre til lavere gebyr enn det som ville bli pålagt etter kommunens ordinære forskrift.

Det fremgår av bestemmelsen at det kan inngås «særlige avtaler». Bestemmelsen gir imidlertid ikke grunnlag for at en «særlig avtale» kan gå ut på å innvilge et totalt sett lavere årsgebyr enn det som ville blitt resultatet dersom gebyret hadde vært fastsatt etter kommunens lokale forskrift, se forskriften § 16-4 fjerde ledd annet pkt. En slik forståelse av forskriften synes forenelig med bestemmelsen i § 16-5, hvor det eksplisitt fremgår at det kan fastsettes lavere *tilknytningsgebyr* for eiendommer der det er betalt refusjon eller annen form for opparbeidelseskostnader for vann- og/eller avløpsanlegg. For *årsgebyr* kan det imidlertid bare fastsettes ulike gebyrsatser for vann- og avløpsanlegg som medfører «... vesentlig høyere eller lavere kostnader enn de øvrige». Det er åpenbart kommunens kostnader det siktes til. Forurensningsforskriften gir med andre ord ingen generell åpning for individuell reduksjon av gebyrsatsene, og i alle fall ikke med begrunnelse i abonnentens kostnader. Slike kostnader kan ev. hensyntas gjennom bruk av reglene i plan- og bygningsloven kap. 18.[9] Forurensningsforskriftens virkemiddel mot urimelige gebyrer, er at det fastsettes en lavere

[9] Lov 27.06.2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

gebyrsats. Likebehandlingshensyn tilsier at lavere gebyrsats i så fall fastsettes i forskrift, og på vilkår av at «… kommunens kostnader ved vannproduksjonen er vesentlig lavere enn den øvrige vannproduksjonen», jf. lokal forskrift § 3-7 femte ledd.

4.6.3 [redacted]

[redacted]

4.6.4 [redacted]

[redacted]

4.6.5 [redacted]

[redacted]

5 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Gebyravtalens pkt. 1 og pkt. 3, som fastslår privat eierskap til stikkledning med tilkoblet renseanlegg, vurderes å være i strid med kravet i vass- og avløpsanleggslova § 1 som fastsetter at vass- og avløpsanlegg skal være eid av kommuner. For vass- og avløpsanlegg som inngår i kommunens ordinære beredskap, gjør hovedregelen om kommunalt eierskap seg særlig sterkt gjeldende.

[redacted]

Gebyrsatsberegningen i avtalens pkt. 2 vurderes å stride mot lokal forskrift § 3-7 femte ledd og forurensningsforskriften §§ 16-4 og 16-5. Dette fordi avtalt gebyrsats er fastsatt med hensyn til abonnentens kostnader, mens det etter både lokal forskrift og forurensningsforskriften § 16-5 annet ledd er kommunens lavere kostnader ved vannproduksjonen som ev. kan begrunne en lavere gebyrsats.

6 RETTSLIGE FØLGER AV DE FUNN SOM ER GJORT

[redacted]

ELDEN
ADVOKATFIRMA

[redacted]

Med vennlig hilsen
ELDEN ADVOKATFIRMA AS

Anett Beatrix Osnes Fause
Advokat PhD