

Notat

Dato 26. januar 2015
Til Nesodden Velforbund
v/Runar Hafsteen
Fra Advokatfirmaet Grette DA
Tema Kommunalt vedtak om ikke lenger å brøyte private veier

Ansvarlig partner: Svein J. Ruud Johansen
Medarbeider: Linn Vårhus Sørhaug

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN

Etter henvendelse fra Nesodden Velforbund v/Runar Hafsteen er vi bedt om å foreta en betenkning vedrørende Nesodden kommunes vedtak om ikke lenger å brøyte private veier.

Den 11. mars 2013 kalte administrasjonen i kommunen inn til et informasjonsmøte, hvor grunneierne ble orientert om at kommunen ønsket å kutte såkalte "ekstratjenester" som brøyting av private veier og drift av veilys.

Hovedplan for vei 2013-2023 ble vedtatt av kommunestyret i Nesodden kommune den 12. september 2013. Det fremgår av veiplanen at Nesodden kommune ikke lenger vil yte ekstratjenester til private veier. Veiene på Nesodden er en blanding av offentlige veier og private veier. Kommunen har ønsket å kutte ut vintervedlikeholdet på alle veier som ikke er kommunale veier.

Vi er informert om at Nesodden kommune har uttalt at brukere av private veier på Nesodden plikter å holde veiene åpne for allmenn ferdsel. Som vi vil komme nærmere tilbake til nedenfor, beror dette på en uriktig forståelse av klassifiseringen av veier.

2. KLASSIFISERING AV VEI

2.1. Særlig om sondringen mellom offentlig vei og privat vei

Veglova¹ skiller mellom *offentlige* veier og *private* veier. Vilkårene i veglova § 1 første ledd er avgjørende for klassifiseringen:

"Offentlig veg er veg eller gate som er open for allmenn ferdsel og som blir halden ved like av stat, fylkeskommune eller kommune etter reglane i kap. IV. Alle andre vegar eller gater blir i denne lova å rekne for private." (Våre understrekninger.)

Avgjørende for om en vei faller under kategorien offentlig, er at veien er åpen for allmenn ferdsel og at veien vedlikeholdes av det offentlige. Private veier er negativt definert ved at alle veier som ikke er offentlige er private. Eiendomsforholdet til veigrunnen er prinsipielt uten betydning når det kommer til hva som regnes som offentlig vei eller privat vei.

¹ Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova).

For at en vei skal være offentlig, er det ikke tilstrekkelig at veien i praksis vedlikeholdes av det offentlige. Kommunale veistreknninger skal føres opp i kommunens register over kommunale veier. Kommunen har da det fulle ansvar for drift og vedlikehold av veien. Det er kommunen som veimyndighet som bestemmer hvilken standard en kommunal vei skal ha, og det er derfor rom for at graden av vedlikehold kan variere. Dersom en bruker av veien ikke er fornøyd med veiens standard og selv velger å utføre vedlikeholdsarbeider, vil ikke dette få betydning for veiens status.

I Rt. 1997 s. 637 var spørsmålet om en kommune hadde adgang til å avgiftsbelegge parkeringsplasser på privat grunn som lå i umiddelbar tilknytning til en offentlig vei. Høyesterett redegjør blant annet for vilkårene for å anse en vei for offentlig. Når det gjelder vilkåret om at det offentlige må forestå hele vedlikeholdet, uttaler retten at i kravet til vedlikehold må *"det for det første ligge at nødvendig vedlikehold faktisk utføres av kommunen, dernest at den fremtidige vedlikeholdsforpliktelse også er kommunens. Dette siste må normalt forutsette vedtak som innebærer en slik forpliktelse for kommunen, truffet av kompetent kommunalt organ"*.² Kommunen må altså ha forpliktet seg til vedlikeholdet for at veien skal falle inn under kategorien offentlig vei.

Sivilombudsmannen uttalte seg i 2009 om en sak hvor kommunen hadde utført minimalt med vedlikehold på en kommunal vei.³ Brukerne av veien ønsket å få fastslått omfanget av kommunens vedlikeholdsplikt for kommunale veier, da kommunen hadde krevd brukerbidrag for det vedlikehold som ble gjort. Sivilombudsmannen viser til veglova § 20 første ledd, som blant annet sier at det er kommunen som skal bære utgiftene for kommunal vei. Det legges til grunn at kommunen *ikke* har adgang til å oppfylle vedlikeholdsplikten gjennom å kreve bidrag for veiens brukere.

Dersom kommunen ønsker å kutte kostnader, har de etter veglova § 7 tredje ledd jf. § 8 annet ledd adgang til å fatte vedtak om privatisering av kommunale veier. Ordlyden i veglova § 7 tredje ledd gir ingen føringer for hva som skal ligge til grunn for et vedtak om å privatisere kommunal vei, og det blir derfor opp til kommunens skjønn å vurdere hva som er mest hensiktsmessig. Det er heller ikke krav om opprusting av kommunal vei før den kan privatiseres.

I det videre legges det til grunn at de aktuelle veien på Nesodden er *private*, slik at spørsmål om privatisering av kommunale veier vil ikke være et tema i denne sammenheng.

2.2. Rettsvirkninger av veiens status

Hvorvidt en vei er offentlig eller privat, gir anvisning på rettsvirkninger av ulik art. Et viktig kjennetegn ved offentlige veier er allmennhetens rett til adkomst og bruk. I tillegg vil det i henhold til veglova § 29 automatisk oppstå byggegrensebestemmelser som snevrer inn naboens råderett over egen grunn langs offentlig vei. En privat vei er derimot ikke underlagt slike bestemmelser, og veieieren har i utgangspunktet alltid rett til å stenge en privat vei for allmenn ferdsel. Det må imidlertid gjøres unntak for de som har ervervet en *rett til ferdsel* på den private veien samt frilufsloven § 3 a som bestemmer at dersom veien fører til utmark kan ikke eieren stenge den for *umotorisert* ferdsel.

Offentlige veimyndigheter har som hovedregel ingen kompetanse for myndighetsutøvelse over private veier. Hvis kommunen ønsker innflytelse på driften av en privat vei, må en ha et *rettsgrunnlag*. Gjennom å yte økonomiske tilskudd, kan kommunen sette vilkår for bruken av private veier. Et slikt vilkår kan være at veien skal holdes åpen for allmenn ferdsel. Et annet vilkår kan gå ut på at veien skal holdes stengt for ferdsel som ikke angår bestemte formål. En tredje mulighet kan være at det i en avtale mellom kommunen og veiens brukere kan være satt vilkår om at det ikke skal innkreves

² Jf. Rt. 1997 s. 637 (s. 642).

³ Somb-2009-99.

bompenger. Eksemplene fordrer imidlertid at kommunen har gitt økonomiske tilskudd til drift og vedlikehold av den private veien.

Vi kan ikke se at det er fremlagt holdepunkter som skulle tilsa at Nesodden kommune har myndighet til å stille krav om at veiene skal holdes åpne for allmenn ferdsel.

3. RELEVANTE KRITERIER VED VURDERING AV PRIVATISERING AV KOMMUNALE VEIER

I denne sammenheng vil det være relevant å se hen til hvilke vurderingskriterier som går igjen i flere kommuners forslag til privatisering av kommunale veier. Det er tale om en politisk vurdering, men mange kommuner forsøker å oppnå likebehandling med hensyn til hvilke kommunale veier som skal privatiseres. Følgende vurderingskriterier er relevante:

1. Omfanget av fast bosetning. Det er i hovedsak veier utenfor tettbygde strøk som vurderes privatisert.
2. Om veien betjener næringsvirksomhet eller kommunale bygg og anlegg. Dersom det er slike interesser knyttet til veien, vil forslag om privatisering sjelden fremmes. Hvis veien uansett blir privatisert, må kommunen dekke sin vedlikeholdsandel på lik linje med andre brukere av veien.
3. Om veien i reguleringsplan er regulert som offentlig. Dette trekker i retning av ikke å privatisere, da det må foretas endringer i reguleringsplanen og en må gå frem etter samme prosedyre som når ny reguleringsplan skal utformes.
4. Om det er knyttet allmenntillegge områder til veien, f.eks. dersom det er tale om adkomstveien til et friluftsområde.
5. Sosiale kriterier, f.eks. kommunale tjenester som skolebuss eller hjemmesykepleie, kan tale for at veien ikke bør privatiseres.

Ut fra den informasjon som er fremlagt for oss, synes det som at det er mye bosetning langs de aktuelle veiene, veiene betjener kommunale bygg og anlegg og er også fremkomstårer for kommunale tjenester. Det vil derfor være fornuftig hvis Nesodden kommune foretar en ny vurdering av hensiktsmessigheten av å kutte brøytetjenestene som de har ytt til private veier i en årrekke. Dersom veiene er så viktige for kommunen at de stiller krav om at veiene skal være åpne for allmenn ferdsel, kan det være mer hensiktsmessig at veiene får status som kommunale veier eller i det minste at tilbudet med kommunale brøytetjenester opprettholdes.

4. AVTALE OM KOMMUNALT VEDLIKEHOLD

En kommune kan ha forpliktet seg til fremtidig vedlikehold av private veier. Dersom kommunen har forpliktet seg til å vedlikeholde private veier, blir det også et spørsmål om hvor omfattende en slik vedlikeholdsforpliktelse faktisk kan være.

Det er ikke fremlagt noe dokumentasjon som viser at kommunen har forpliktet seg til fremtidig vedlikehold. Det innebærer at kommunen har adgang til å slutte med vintervedlikeholdet.

5. VEDLIKEHOLDSPLIKT FOR PRIVATE VEIER OG KOMMUNEN SOM VEIBRUKER

Veglova § 54 første ledd første punktum bestemmer at når en privat vei blir brukt som felles adkomst for flere eiendommer *"pliktar kvar eigar, brukar eller den som har bruksrett, kvar etter same høvetal som gjeld for den bruk han gjer av vegen, å halde vegen i forsvarlig og brukande stand"*. Bestemmelsen fastslår en felles vedlikeholdsplikt for privat vei som er gjenstand for felles bruk. I tillegg til grunneiere og de med formell rettslig bruksrett, vil også andre som utøver en faktisk tålt bruk være vedlikeholdspliktige. Dersom kommunen skal bruke en privat vei, må kommunen – på lik linje med andre brukere – dekke sin vedlikeholdsandel.

Dersom Nesodden kommunen bruker de private veiene, må de altså dekke sin vedlikeholdsandel. Det skal ikke skilles mellom offentlige og private subjekter hva gjelder plikten til å delta i vedlikeholdet.

6. INFORMASJONSFORMIDLING

Kommunen har, med mindre det foreligger en avtale hvor kommunen uttrykkelig har forpliktet seg til å forestå vintervedlikehold, adgang til å si fra seg brøytetjenestene. Nesodden kommune synes imidlertid å ha gitt uriktig informasjon i forbindelse med prosessen knyttet til opphør av vintervedlikehold av private veier. Kommunen kan ikke stille krav om at de private veiene skal holdes åpne for allmenn ferdsel.

7. OPPSUMMERING

Nesodden kommune har sluttet med vintervedlikehold av veier etter 25-50 år, og overført ansvaret for vintervedlikehold til ulike vel, veilag og enkeltpersoner.

Ettersom at Nesodden kommunen ikke lenger står for noe vedlikehold på veiene, har de heller ikke adgang til å kreve at veiene skal være åpne for allmenn ferdsel. Det er således opp til veienes eiere/brukere å bestemme hvorvidt veiene skal være åpne for allmenn ferdsel. Så lenge veiene er klassifisert som private, har ikke offentlige organer myndighet til å sette krav til hvordan veien skal driftes og vedlikeholdes.

Vi har ikke fått fremlagt noe underlag, herunder privatrettslig avtale, som tilsier at brukerne av private veier på Nesodden plikter å holde veiene åpne for allmenn ferdsel. Dersom veiene – etter at kommunen har sluttet med vintervedlikehold – skal holdes åpne for allmenn ferdsel, må kommunen gi økonomiske tilskudd til drift og vedlikehold av veiene og dermed ha mulighet til å sette vilkår vedrørende bruken av veien.

Avslutningsvis minner vi om at vi av hensyn til omfanget av opplysninger har begrenset våre undersøkelser og vurderinger til de sentrale elementene vi har fått fremhevet. Det er bare å ta kontakt dersom det er særlige forhold som Nesodden Velforbund ønsker å få grundigere vurdert, eller det er ønskelig at vi bistår i videre kontakt med Nesodden kommune.