

Fylkesmannen i Hedmark
Postboks 4034
2306 HAMAR

Deres ref.

Vår ref.
11/312-2

Dato
10.05.2012

Vann- og avløpstilknytning - plan- og bygningsloven § 27-1 – 27-3

Vi viser til brev fra Fylkesmannen i Hedmark datert 21. januar 2011, og beklager at det har tatt så lang tid å besvare henvendelsen. I henvendelsen ber Fylkesmannen om en avklaring av reglene i plan- og bygningsloven §§ 27-1 – 27-3, herunder begrepene "nærliggende areal", "uforholdsmessig stor kostnad" og "særlige hensyn" samt i hvilken grad og eventuelt under hvilke forutsetninger kommunen kan kreve tilknytning til offentlige ledningsnett via private anlegg/ledningsnett. Departementet forstår det slik at henvendelsen gjelder krav om tilknytning for eksisterende bebyggelse.

Vi bemerker at departementet ikke tar stilling til konkrete saker, men kun gir generelle merknader til hvordan regelverket skal forstås.

Tilknytningsplikt til offentlig ledning etter §§ 27-1 og 27-2

Reglene i plan- og bygningsloven kapittel 27 skal sikre forsvarlige avløpsløsninger og tilgang til tilstrekkelig drikkevann. Reglene retter seg mot så vel nybygg som eksisterende bebyggelse. Det sentrale hensynet er vanntilførsel og avløpsløsning for den enkelte tomt, men det er også et poeng at tilknytningsplikten bidrar till ordnede og oversiktlige forhold og en forutsigbar kundegruppe for vann- og avløpsverkene.

Tilknytningsplikt for eksisterende bebyggelse anses som mer tyngende for eiendommens eier enn tilknytningsplikt for nybygg, særlig fordi eksisterende bebyggelse allerede har en lovlig løsning. Eierne er ikke forberedt på utgiftene. Videre kan kostnadene bli større når arbeidet ikke gjøres i sammenheng med oppføringen av bebyggelsen.

Det er derfor noen vilkår for at kommunen skal kunne gjøre kravet om tilknytning for henholdsvis vann og avløp i §§ 27-1 andre ledd og 27-2 andre ledd, gjeldende overfor eksisterende bebyggelse. Etter endringen i plan- og bygningsloven som trådte i kraft 1. juli 2010 er kriteriene likelydende i de to bestemmelsene:

”Når offentlig vann(/*avløps*-)ledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen knyttes til vann(/*avløps*-)ledningen. Vil dette etter kommunens skjønn være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad, eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.”

I Pedersen, Sandvik m.fl. Plan og bygningsrett (2. utgave 2011) vises det på s. 473 til at tilknytningsplikten følger direkte av loven, og at det ikke er nødvendig med nye vedtak når lovens kriterier er oppfylt. Departementet er i prinsippet enige i dette, men vil peke på at det forutsettes en utløsende handling fra myndighetenes side for at eiendommer må knytte seg til; det er ikke et brudd på plan- og bygningslovens regler om grunneiere unnlater å knytte seg til en ny ledning på eget initiativ når den legges langs eller over eiendommen.

Begrepet *nærliggende areal* er ikke gitt noen nærmere definisjon i lovens forarbeider. Det er heller ikke trukket opp klare retningslinjer i rettspraksis eller forvaltningspraksis. Selv om bestemmelsene bruker begrepet ”eiendommen”, legges det til grunn at det er avstanden til bebyggelsen som er avgjørende, jf. bl.a. Rt 1983 s. 152. Departementet har tidligere uttalt at en avstand på 300-600 meter ikke kan anses urimelig (saksnr. 93/3328), og at en avstand på 500 meter vanligvis vil ligge innenfor *nærliggende areal* (saksnr. 98/76). *Nærliggende areal* er altså et ganske vidt begrep. Dette har bakgrunn i at begrepet ble innført for å fange opp tilfeller der ledningen ofte ”går i noen avstand fra byggetomta og ikke alltid følger gate eller veg” (Ot.prp. nr. 1 (1964-65) s. 110). Det er også grunn til å anta at nærliggende areal ikke skal skille seg nevneverdig fra bestemmelsens øvrige kriterier; tilfellene der ledning går over eiendommen eller i veg som grenser til eiendommen. Avstanden fra eiendomsgrensen inn til bebyggelsen kan også være relativt lang, uten at bestemmelsen trekker grenser for tilknytningsplikten i slike tilfeller.

Imidlertid er den fysiske avstanden mellom ledningsnettet og eiendommen ikke i seg selv avgjørende. Utgangspunktet er at det må foretas en konkret vurdering, der også andre faktorer vektlegges. Dette ble lagt til grunn i Rt 1983 s. 152. Departementet anser at det avgjørende vil være om tilknytningskostnadene kan anses som akseptable sett i forhold til hva som vil være en forventet kostnad ved tilknytning. Ved vurderingen bør kommunen ta hensyn til tomtestørrelsen, tomtens utnyttingsgrad, bebyggelsens bruksformål, terrenget og grunnforholdene.

Det er overlapp mellom vurderingen av om ledning går over *nærliggende areal*, og om det foreligger *uforholdsmessige kostnader* slik at kommunen kan godkjenne en annen

ordning (se nedenfor). Pedersen, Sandvik m.fl. anser i Plan og bygningsrett (2. utgave 2011) at det følger av praksis at det ikke foreligger tilknytningsplikt hvis kostnadene er uforholdsmessige. Motsatt hevder Guttorm Jakobsen i Vann og avløpsrett (utgitt av Norsk vann, 2010) at bestemmelsens formål og ordlyd tilsier at tilknytning også kan kreves der kostnadene kan bli betydelige, for eksempel fordi det kan foreligge et forurensingsproblem fra eiendommen. Etter departementets mening er det ikke egentlig motstrid mellom de to standpunktene. Vi er enige i at tilknytningsplikt kan foreligge også der kostnadene blir betydelige. Imidlertid kan tilknytning ikke lenger kreves når gevinsten av tilknytning ikke lenger står i forhold til kostnaden. I slike tilfeller vil heller holdbarheten av eksisterende vann- og avløpsløsninger måtte vurderes av helse- eller forurensingsmyndigheten, eventuelt med det resultat at det nedlegges forbud mot bruk av vannkilde eller gjeldende avløpsløsning.

Begrepet *uforholdsmessige kostnader* har som nevnt betydning ved vurdering av om en ledning går over nærliggende areal. Det har også betydning for om kommunen kan unnta fra tilknytningsplikten. Begrepet relaterer seg til hvilken kostnad som kan forventes for tilknytning i området, altså om og i hvilken grad kostnadene overstiger det som er vanlige kostnader for området. Det er i utgangspunktet ikke noe tak for hva som kan være kostnadene i området. Myndighetene må kun vise en dokumentert beregning. Hvilke kostnader det skal sammenlignes med vil altså kunne variere i betydelig grad, avhengig av bl.a. grunnforholdene i området. Dette gjør at grunneierne har liten forutberegnelighet for om tilknytningsplikten slår inn. Det vil derfor være en fordel om flere kommuner enn i dag angir et tak eller en anslått normalkostnad for forskjellige områder i kommunen. Departementet har imidlertid forståelse for at dette kan være vanskelig der det er store variasjoner i grunnforholdene.

Kostnadene for eiendommen vil være summen av alle utgiftene for å få lagt ledning frem til bebyggelse, inkludert eventuelle kostnader til ekspropriasjon av rett til å føre ledningen over naboeiendom. Eventuelle reduksjoner i kostnadene kommer til fratrekk, for eksempel tilskudd fra kommunen, fordel ved å spleise med naboer, jf. også muligheten for å knytte seg til privat vann- og avløpsanlegg (se egen omtale nedenfor). Ved vurdering av kostnadene for eiendommen kan det tilsvarende legges vekt på eiendommens utnytting og formål. Høyere kostnader kan således være akseptabelt for flere boliger, for næringsbygg fremfor boliger osv. Økonomien til eieren av den aktuelle eiendommen vil ikke være avgjørende ved vurderingen.

For at kostnadene skal være uforholdsmessige er det ikke tilstrekkelig at de er noe høyere enn normalkostnaden. I følge Pedersen, Sandvik m.fl. må kostnadene "ligge ikke uvesentlig over de høyeste sjikt i kommunen". Hvor mye kostnaden kan overstige det normale for området er ikke en fastsatt størrelse. Det foreligger så vidt departementet kjenner til ikke departements- eller rettspraksis på området. I en avgjørelse i klagesak fra fylkesmannen i Hedmark fra april 2007 ble krav om tilknytning stadfestet, forutsatt at kostnaden for den enkelte eiendom ikke oversteg tre ganger normalkostnaden ved tilkobling, i det tilfellet ca. kr 200 000. Departementet bemerker

på generelt grunnlag at både en kostnad tilsvarende tre ganger normal kostnad og en kostnad på kr. 200 000 kan ligge innenfor rammene av andre ledd i §§ 27-1 og 27-2.

Kommunen kan også unnta fra krav om tilknytning når *særlige hensyn* tilsier det. Dette gir en mulighet for unntak også der kostnadene ikke er uforholdsmessige. Et grunnlag for unntak vil typisk være når det foreligger gode løsninger for vann og avløp på eiendommen, slik at tilknytning ikke er nødvendig av hensyn til helse eller for å hindre forurensing. Der det nylig er investert i et anlegg på eiendommen, kan det være mye som tilsier at det foreligger særlige hensyn.

Departementet antar at en plikt til tilknytning etter andre ledd i §§ 27-1 og 27-2 som oftest ikke vil by på problemer. Der det kommer på spissen om kostnadene er uforholdsmessige, eller om det foreligger særlige hensyn, vil det i realiteten ofte bero på en helhetsvurdering om tilknytningsplikten slår inn. Et sentralt moment vil være om det foreligger helsemessige forhold eller fare for forurensing som kun kan løses tilfredsstillende ved tilknytning til offentlig ledning. I så fall kan tilknytning kreves også der kostnadene er betydelige.

Tilknytning til offentlig ledning via private vann- eller avløpsanlegg

I følge pbl § 27-3 kan plan- og bygningsmyndighetene tillate tilknytning til private vann- og avløpsanlegg. Bestemmelsen er ny, og er en parallell til forurensingsloven § 23. Bestemmelsen gir anledning til å bestemme at den som skal knytte seg til offentlig ledning får rett til å gjøre dette via et privat ledningsnett uten å gå veien om ekspropriasjon. Dette er et enkeltvedtak som kan påklages av både anleggseier og den som kan knytte seg til. Det skal betales refusjon til anleggseier.

Paragraf 27-3 gir ikke i seg selv anledning til å pålegge at en eiendom skal knytte seg til det private anlegget. Departementet anser imidlertid at en mulighet for å knytte seg til en offentlig ledning via et privat anlegg vil kunne være et tungtveiende moment ved vurdering av om tilknytning kan kreves etter andre ledd i §§ 27-1 og 27-2. Det vil etter departementets mening være hensiktsmessig og lovlig om myndighetene tillater tilkobling til privat anlegg, og deretter legger kostnadene ved en slik tilknytning til grunn ved vurderingen av om den offentlige ledningen anlegget er koblet til går over nærliggende areal, herunder da også om kostnadene er uforholdsmessige.

Med hilsen

Ole Molnes (e.f.)
avdelingsdirektør

Knut F Rasmussen
seniorrådgiver