



Fylkesmannen i Oppland

Søndre Land kommune  
Hovsbakken 1  
2860 Hov

Deres referanse  
Vår referanse 2012/5945-0 423.1 NMA  
Saksbehandler Nina Marie Aas, tlf. 61 26 60 39  
Avdeling Miljøvernavdelingen

Dato 31.01.2013

## Vedtak i klagesak - Pålegg om tilknytning til kommunalt vann- og avløpsnett gnr. 20 bnr. 1 Søndre Land kommune

### Konklusjon

Fylkesmannen stadfester pålegget om tilknytning til det offentlige vannettet. Vi forutsetter at kommunens vann har forskriftsmessig kvalitet. Fylkesmannen setter frist for tilknytning til 1. juni 2013.

### Sakens bakgrunn

Tiltakshaver fikk den 25. juni 2012 pålegg om tilknytning til kommunalt vann. Søndre Land kommune har ved politisk vedtak bestemt at alle innbyggere som har nærhet til kommunale vann- og avløpsledninger skal kobles til det kommunale nettet. Dette er vedtatt i forbindelse med behandlingen av årsbudsjettet 2012 og fulgt opp gjennom forskrift for vann- og avløpsgebyrer, vedtatt 23. april 2012. Kommunen ønsker at flest mulig benytter ledningsnettet kommunen har investert i og er med på å betale for den.

Tiltakshaver klagde på vedtaket i brev av 13. juli 2012. Klagen ble sendt samlet for alle medlemmer i Andelslaget Brua Vannverk. Klagen ble behandlet individuelt for alle eiendommer. Klagen gjelder både saksbehandlingen og realiteten. Det vises til at Brua vannverk har vært i drift siden 1950 som et andelslag med pr. dato 11 andelseiere. På slutten av 1970-tallet ble vannverket betydelig oppgradert, og tilsvarende for noen få år siden. Vannverket har fungert meget bra og vannet har hatt god kvalitet. Andelseierne mener det er uaktuelt å koble seg på det kommunale vannet og viser til plan- og bygningsloven § 27-1 andre ledd andre setning om «særlige hensyn».

I brev datert 20. august 2012 orienterte andelslaget om at hvis klagen ikke ble tatt til følge, ville de kreve erstatning for anlegg og vannkilde.

Kommunen opprettholdt vedtaket i møte den 22. august 2012.

Fylkesmannen mottok tilleggsopplysninger fra kommunen i e-post av 10. oktober 2012, med informasjon om tilkoblingspunkter. Det er opplyst at kommunen sendte disse til klager sammen med vedtaket om tilkobling. Vi forutsetter dermed at klager har hatt anledning til å gjøre seg kjent med dokumentene.

Klager ba om utsettelse på klagesaksbehandlingen da de ønsket å benytte seg av advokat og hadde behov for å sette denne inn i saken. Fylkesmannen har mottatt skriv fra advokat Pål Nissen Granlund datert 26. november 2012. I brevet viser han bl.a. til at hovedplanen for vann- og avløp 2011 – 2020 for Søndre Land hvor det i punkt 3.2.3. framgår at tilknytning til kommunal vannforsyning er frivillig, mens tilknytning til kommunalt avløp er tvungent. Det framgår videre at vannet fra Ånes vannverk, som de er pålagt tilknytning til, er kloret og at kommunen har gitt tillatelse til oppføring av et stort fjøs like ved elvekanten med 300-400 foringsdyr. Brua vannverk har god vannkvalitet og det er ikke

hensyn til helse som tilsier kommunal tilkobling. Det er gjort investeringer opp gjennom årene og i fjor ble det anskaffet varmekabler for kr. 20 000. Advokaten mener det ikke er gjort en vurdering av om det er grunnlag for å unnta for tilkobling etter § 27-1 andre ledd og mener dette er en saksbehandlingsfeil.

Kommunen har sendt inn vannverkets analyseresultater den 28. november 2012.

Fylkesmannens vurdering

Klager er part i saken og har klagerett etter forvaltningsloven, (fvl.) §28.

#### Saksbehandling

Etter fvl. § 16 skal enkeltvedtak forhåndsvarsles og parten skal gis frist til å få uttale seg i saken. Forhåndsvarselet skal videre gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sine interesser.

Når parten har fått mulighet til å uttale seg kan det fattes vedtak. Vedtaket skal begrunnes og begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på, jfr. fvl. § 25.

Ved underretting av vedtaket skal det, etter fvl. § 27, gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten til å se sakens dokumenter.

Vi kan ikke se at det har blitt sendt ut forhåndsvarsel i foreliggende sak. Brev av 25. mai 2012 synes etter ordlyden å være et vedtak. I samme vedtak er det heller ikke gitt opplysninger om klagerett jfr. fvl. § 27.

Det er imidlertid sendt ut informasjon om klagerett i brev til partene 3. juli 2012. Klagefristen er tre uker fra dette brevet ble mottatt.

I brev til klager av 23. august 2012 med orientering om behandlingen av klagen i kommunen har kommunen opplyst om klagerett og skriver at «vedtaket kan ankes til fylkesmannen for endelig avgjørelse». Dette blir feil da kommunen ikke fant grunn til å omgjøre vedtaket og da skal kommunen sende saken direkte til Fylkesmannen. Dette følger av forvaltningsloven § 33. Det fremgår der at kommunen ved behandling av saken etter at klage er mottatt, skal ta stilling til om den vil oppheve eller endre vedtaket på bakgrunn av informasjonen i klagen. Dersom det ikke treffes slikt vedtak, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt. Det er ikke nødvendig for parten å klage på nytt. Da kommunen i brev av 5. september 2012 til klager informerer om at Søndre Land i samråd med Fylkesmannen, har «bestemt» at klagen skal oversendes direkte til Fylkesmannen for endelig behandling, følger det altså direkte av forvaltningsloven.

Det foreligger en rekke saksbehandlingsfeil. En del er blitt rettet opp i løpet av behandlingen, men at parten ikke ble gitt forhåndsvarsel før vedtak ble truffet er feil ved saksbehandlingen. Unnlatt forhåndsvarsel er en feil som forholdsvis lett vil kunne føre til ugyldighet. I dette tilfellet mener Fylkesmannen imidlertid at vedtaket er gyldig fordi det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41.

Vi ser likevel at prosessen må ha fremstått som uklar for klager.

Fylkesmannen vil videre bemerke at kommunen burde ha gått nærmere inn på det juridiske grunnlaget for tilknytningsplikten samt vilkårene for å gi dispensasjon fra den. Det er ikke gitt at partene i saken kjenner innholdet i reglene og for å ivareta sitt syn er det nødvendig å få kjennskap til dem og se kommunens vektlegging. Fylkesmannen antar også at en bedre begrunnelse ville ha redusert antall klager.

#### Lovgrunnlaget

Spørsmålet om klager kan pålegges tilknytning til kommunal vann- og avløpsledning reguleres av plan- og bygningsloven av 2008 (pbl.) §§ 27-1 annet ledd og 27-2 annet ledd. Denne saken gjelder tilkobling til vannledning.

Kommunen viser i sitt vedtak også til forskrift for vann- og avløpsgebyrer i Søndre Land kommune vedtatt av kommunestyret 23. april 2012. Fylkesmannen går ikke inn på forskriftens gyldighet, men vil

påpeke at når det gjelder hvilke eiendommer som kan pålegges tilknytning til kommunalt vannanlegg er det regulert i § 27-1. Lovbestemmelsens hovedregel er tilknytningsplikt, men det kreves en konkret vurdering av den enkelte sak. Pålegget om tilknytning er vedtatt etter at forskriften ble vedtatt, men før den ble kunngjort. En forskrift kan som hovedregel ikke påberopes overfor den enkelte borger før den er kunngjort. Dette følger av forvaltningsloven § 39. Vi avgjør saken på grunnlag av plan- og bygningsloven § 27-1 da denne ikke kan fravikes ved forskrift.

Pbl. §§ 27-1 annet ledd sier at «[N]år offentlig vannledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen knyttes til vannledningen. Vil det etter kommunens skjønn være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad, eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.»

Dette innebærer at plikten til å knytte seg til offentlig vannledning følger direkte av loven når slik ledning går over eiendommen eller i veg som støter til den eller over nærliggende areal. Kommunen må således ta stilling til om vilkårene for å pålegge tilknytning etter loven er tilstede, og om kostnadene eller «særlige hensyn» tilsier at en part kan få godkjent en annen ordning. Kommunen plikter ikke å godkjenne en annen ordning selv om vilkårene anses å foreligge. Om tilknytning skal kreves, må imidlertid avgjøres etter en konkret vurdering hvor hensynet til en helhetlig løsning av vannforsyningen vurderes mot den interesse eieren har av å få godkjent eller beholde en annen ordning. Dette framkommer bl.a. av Tyren, Plan- og bygningsloven, kommentarutgave s. 458.

#### Realitetsbehandling

Etter det Fylkesmannen har fått opplyst har klagers eiendom vannledning fra huset til kummen og mangler dermed kun påkobling. Offentlig vannledning ser ut fra tegninger til å gå i veg som støter til eiendommen. At eiendommen ligger i tilstrekkelig nærhet til ledning er heller ikke bestridt av klager.

Spørsmålet blir derfor om vilkårene for å gi dispensasjon fra tilknytningsplikten er tilstede. Pbl. § 27-1 annet ledd andre punktum stiller opp to alternative vilkår for at kommunen kan gi dispensasjon. Det må enten foreligge «særlige hensyn» eller tilkoblingen må være forbundet med «uforholdsmessig stor kostnad».

Spørsmålet om det foreligger «uforholdsmessige store kostnad» er verken tatt opp av klager eller av kommunen i denne saken. Vi kan heller ikke se at dette er av stor betydning da det kun er selve påkoblingen til kummen som må bekostes av klager og dette vil ikke utgjøre store kostnader. Tilknytningsavgiften og årlige avgifter er ikke relevante å ta med i denne vurderingen. Dette støttes av juridisk teori, se Plan og bygningsrett, Pedersen m.fl. kap 24. Det foreligger derfor ikke uforholdsmessige store kostnader som kan gi grunnlag for dispensasjon fra tilkoblingsplikt.

Spørsmålet som må avgjøres i denne saken er om det foreligger «særlige hensyn» som kan gi grunnlag for dispensasjon. Hva som er særlig hensyn er bl.a. drøftet i en tolkningsuttalelse fra Kommunal- og regionaldepartementet (sak 2007/1544). Det uttales her at det må foreligge «en klar overvekt av hensyn som taler for å fravike tilknytningsplikten». Tilkoblingsplikten gjør at det offentliges interesser ofte vil gå foran den enkelte ønske om å beholde privat vannforsyning. Det er gitt i forarbeidene til bestemmelsen at tiltakshavers plikt til å knytte seg til offentlige vann- og avløpsledninger ikke kun er for å ivareta hensynet til folks og dyrs helse, men også for å sikre at den offentlige vannforsyningen og avløpsnettet blir bygd ut og drevet teknisk og driftsøkonomisk rasjonelt. Det er viktig for kommunen å oppnå en samlet og enhetlig løsning framfor den enkeltes private ordninger. Dette gir blant annet kommunen bedre muligheter for oversikt, kontroll og vedlikehold.

Et moment adv. Nissen Granlund trekker fram for å gi dispensasjon er at kommunens hovedplan for vann og avløp 2011-2020 uttrykkelig sier at «tilknytning til kommunal vannforsyning er frivillig, mens tilknytning til kommunalt avløp er tvungent». Fylkesmannen oppfatter dette punktet i planen som en oversikt over tilstanden da planen ble utarbeidet av siv.ing. Steinar Skoglund AS. Avsnittet står under punkt 3.2. Kommunale rammebetingelser. I kap. 10 framgår forslag til handlingsplan for nye tilknytninger og saneringer av kommunale anlegg. Fylkesmannen har ikke gått inn i de politiske vedtak etter framleggelsen av hovedplanen, men konstaterer at kommunestyret fattet vedtak under budsjettforhandlingene i desember 2011 om å koble flest mulig innbyggere med kort avstand til det kommunale vann- og avløpsnettet til dette. Dette er senere fulgt opp med vedtak av forskrift om vann- og avløpsgebyrer hvor det bl.a. er tatt inn bestemmelser om hvilke eiendommer kommunen krever tilknyttet og tilskuddsordninger. At det tidligere har vært frivillig å knytte seg på offentlig vannledning er en annen ordning enn lovens hovedregel. Fylkesmannen finner det klart at kommunen har adgang

til å fatte vedtak om å knytte de eiendommer som etter pbl. har tilknytningsplikt til det kommunale ledningsnett.

Et moment som trekker i retning av å gjøre unntak er at eiendommen har vannforsyning av god kvalitet fra et privatvannverk som driftes av andelshaverne. Klager anfører videre at kvaliteten på det kommunale vannet ikke er like god som det han har i dag. Det er i hovedplan vann og avløp 2011 - 2020 oppgitt at Ånes vannverk kun har en hygienisk barriere, litt lav pH, Ca og alkalitet. I forskrift om vannforsyning og drikkevann 04.12.2001 nr. 1372 (Drikkevannsforskriften) er det i utgangspunktet krav om to hygieniske barrierer. Mattilsynet har imidlertid mulighet til å gjøre en vurdering rundt dette og godta andre løsninger. Vi forutsetter derfor at det kommunale vannet er godkjent. Kommunen har opplyst av 305 personer er knyttet til Ånes vannverk pr. i dag og vannet klarer alle de krav som stilles til vannkvalitet. Fylkesmannen legger til grunn at andelseierne knyttet til Brua vannverk har god vannkvalitet i dag og at dette er et moment i vurderingen av om det foreligger «særlige hensyn».

Klager anfører i tillegg at de har brukt penger på opprustning av sitt eget vannverk. Der det nylig er investert i et anlegg på eiendommen, vil dette være et moment med større vekt enn der anlegget er en del år gammelt. Brua vannverk har vært i drift siden 1950 og er oppgradert senere. Det er imidlertid ikke kommet frem opplysninger om at det er brukt store summer de siste årene. Det ble ifølge klager investert kr. 20 000,- i varmekabler i fjor. Dette fordelt på 11 eiendommer er etter Fylkesmannens vurdering ikke tilstrekkelig til at det foreligger «særlige grunner».

Den klare hovedregelen er at brukere kan pålegges tilkobling til det kommunale ledningsnett. Det må legges vekt på det kommunale selvstyret. Selv om det i denne saken foreligger momenter som kan tilsa at det foreligger «særlige grunner» er disse momentene ikke sterke nok til å fravike lovens hovedregel.

Skulle klager oppleve problemer med vannkvaliteten er det Mattilsynet som er riktig instans og når det gjelder vanntrykk er det en forbrukersak etter lov om forbrukerkjøp.

#### Vedtak

Fylkesmannen stadfester kommunens vedtak av 25. juni 2012. Klagen er ikke tatt til følge. Ny frist for tilkobling settes til 1. juni 2013.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Anders Prestegarden e.f.  
avdelingsdirektør

Nina Marie Aas  
rådgiver

Etter våre rutiner er dette brevet godkjent og sendt uten underskrift.

Kopi til:  
Randi Løkken, Gjøviklinna 550, 2879 ODNES

Ad. Pål Nissen  
Granlund,  
Postboks 92,  
2901 Fagernes