



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Asker kommune
Postboks 353
1372 Asker

Juridisk avdeling

Tordenskiolds gate 12
Postboks 8111 Dep, 0032 OSLO
Telefon 22 00 35 00
fmoapostmottak@fylkesmannen.no
www.fmoa.no
Organisasjonsnummer NO 974 761 319

Deres ref.: 15/9940
Deres dato:
Vår ref.: 2017/9847-3 FM-J
Saksbehandler: Anders Hilt Jørgensen
Direktetelefon: 22 00 37 53

Dato: 02.03.2017

Vedtak i klagesak om pålegg om tilknytning til offentlig avløpsledning - Asker kommune

Fylkesmannen viser til kommunens oversendelse datert 29.08.2016.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder vedtak datert 04.05.2016 fra Asker kommune vedrørende pålegg om tilknytning til offentlig avløpsledning. Pålegget var varslet i brev den 22.09.2015, med frist for gjennomføring den 07.12.2015. Kommunen har også tidligere varslet pålegg uten at det resulterte i et faktisk pålegg.

Fylkesmannen hitsetter kommunens redegjørelse i oversendelsen om dagens situasjon:

«Eksisterende avløpsanlegg på eiendommen, som er en septiktank med infiltrasjon, ble etablert i 1971. Septiktanken tømmes årlig. Kommunalteknisk avdeling er for øvrig ukjent med hvilket vedlikehold, oppgradering, mv. som er gjort på anlegget i de 45 årene fra 1971 og frem til i dag.

I henhold til den lokale forskriften er utslipp etablert før 1. januar 2007, og som det på tidspunkt for etablering ikke måtte innhente tillatelse for etter det på den tid gjeldende regelverk - slik som for - ulovlige fra 1.1.2017. For slike eiendommer må anlegget enten rehabiliteres, eller så må eiendommen alternativt tilknyttes offentlig avløpsledning.»

Vedtaket ble påklaget av eierne av i brev datert 23.05.2016. Klagerne har senere kommet med en rekke suppleringer, senest 12.02.2017. Det anføres i hovedsak at kommunens kostnadsanslag er feil og at kommunen ikke har imøtekommert deres ønske om minirenseanlegg.

Bygningsrådet i Asker kommune tok ikke klagen til følge i møte datert 24.08.2016 og oversendte saken til Fylkesmannen.

Fylkesmannen forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.



Fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven, jf. Kommunal- og regionaldepartementets brev av 28.09.2009 og Miljøverndepartementets rundskriv T-2/09.

Fylkesmannen ser slik på saken

Fylkesmannen finner innledningsvis at pålegget er tilstrekkelig forhåndsvarslet og oppfyller kravene i pbl. § 32-3, jf. 32-2. Fylkesmannen finner ikke at fristen 01.10.2016 for å være urimelig.

Det fremgår av pbl. § 27-2 annet ledd første punktum at «[n]år offentlig avløpsledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen, knyttes til avløpsledningen».

Fylkesmannen finner det ikke tvilsomt at lovens krav til nærhet til offentlig ledning er oppfylt.

I annet punktumgis kommunen anledning til skjønnsmessig å godkjenne en annen ordning dersom det tilknytningen vil «...være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad eller særlige hensyn tilsier det».

Tilknytningsplikten gjelder også eksisterende byggverk, jf. bestemmelsens fjerde ledd.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (tidl. Kommunal- og regionaldepartementet) har i brev datert 10.05.2012 redegjort nærmere for innholdet i tilknytningsplikten i § 27-2 annet ledd. Fylkesmannen finner ut fra saksdokumentene at både kommunen og klagerne er godt kjent med innholdet i brevet, men Fylkesmannen vil likevel både gjenta og bemerke innholdet i brevet vurdert mot saken her.

Kommunens øvre beløpsgrense

Fylkesmannen vil først presisere noe angående kommunens fastsatte øvre beløpsgrense på kr. 250 000 inkl. mva.

Ettersom det er liten forutberegnelighet for grunneiere hva kostnaden for tilknytning vil være, foreslo KMD i brevet at «[d]et vil derfor være en fordel om flere kommuner enn i dag angir et tak eller en anslått normalkostnad for forskjellige områder i kommunen». Fylkesmannen bemerker at KMD forutsetter at det også differensieres innad i kommunen ettersom for eksempel grunnforhold kan være forskjellig. Videre må beregningen om uforholdsmessige kostnader også vurderes ut fra hva som forventes å være kostanden for tilknytning til offentlig VA-rør i området.

Utgangspunktet vil imidlertid fremdeles være en konkret vurdering, jf. brevets s. 2 femte avsnitt:

«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.»



Asker kommune har i tråd med departementets anbefalinger vedtatt en øvre beløpsgrense for slike tilknytningskostnader. Det er likevel forutsatt i saksfremlegget til kommunestyrets vedtak i sak 61/14, datert 13.05.2014, at det fremdeles vil være en konkret vurdering om kostnadene er uforholdsmessige:

«Hvert enkelt tilfelle vil likevel måtte behandles for seg og det må gjøres en vurdering av normalkostnad for den enkelte eiendom. Dersom spesielle forhold tilsier det kan det fravikes fra den øvre grensen.»

Fylkesmannen finner derfor at beløpsgrensen ikke nødvendigvis er en fast grense som alltid vil avgjøre hvorvidt det kan kreves tilknytning. Det kan imidlertid ikke være feil at kommunen praktiserer dette som en fastsatt grense, med tanke på forutberegnelighetshensyn. Fylkesmannen ønsker bare å presisere at kommunen ved spesielle forhold har anledning til å fravike beløpsgrensen. Fylkesmannen bemerker også at det vil være strengere krav til begrunnelse når beløpsgrensen er overskredet, for å unngå usaklig forskjellsbehandling.

Hvilke kostnader må medregnes

I departementets brev til Fylkesmannen i Hedmark redegjøres det slik for hvilke kostnader som er relevante for vurderingen av forholdsmessigheten:

«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 (...).»

Pedersen m. fl.¹ skriver at det må tas utgangspunkt i kostnadene for å legge stikkledningen fra bygningen til den offentlige ledningen og kostnadene for selve tilknytningen. Dette gjelder dermed graving og sprenging, anskaffelse av rør og legging av rør. Må stikkledningen legges på annen manns grunn vil omkostningene for å tilegne seg denne retten også medregnes. Utenfor faller kommunale utgifter som utløses av tilknytningen og utgifter eieren allerede har hatt til å bygge separat anlegg.

Ettersom hensikten i bestemmelsen er at kostnadene skal kunne vurderes konkret for hver eiendom kan ikke opplisten regnes som uttømmende. Fylkesmannen finner for eksempel klagers anførsel om kostnader til overnatting ikke kan sies å være en utgift for å få lagt ledningen. Det er også Fylkesmannens syn at det i beregningsgrunnlaget ikke kan legges til en post for uforutsette kostnader. Det må antas at beregningsgrunnlaget vil være tilstrekkelig til å kunne gi et rimelig presist anslag.

Det er, slik Fylkesmannen ser det, klart at eventuelle refusjonskostnader må kunne likestilles med å legge ledningen over annen manns grunn. Dette samsvarer også med brevets henvisning til å dele utgiften med naboer. I saken her er det imidlertid tilknytning til offentlig ledning som kommunen har utredet.

Videre er Fylkesmannen mer i tvil vedrørende kostnadene rundt demontering og fjerning av septiktank. Fylkesmannen finner at det avgjørende må være hvorvidt demonteringen og

¹ Pedersen m. fl., Plan- og bygningsrett bind 2, 2011, s. 474



fjerningen er nødvendig for at bebyggelsen skal tilknyttes. Dersom man legger til grunn Pedersens vurdering om at kostnader grunneier har hatt i forbindelse med bygging av separat anlegg skal holdes utenfor, er det nærliggende å vurdere dette til kostnader som i utgangspunktet faller utenfor. Unntaket må imidlertid være når tilknytning bare kan gjennomføres ved at septiktank og lignende fjernes.

Faktiske kostnader

I utgangspunktet skal kommunen dokumentere utregning av kostnadene for tilknytning, jf. blant annet kommunens utredningsplikt i fvl. § 17. Det er imidlertid begrenset hvor mye ressurser kommunen kan forventes å bruke på sakens opplysning. I Norsk Lovkommentar har Jan Fridhjof Bernt blant annet skrevet følgende om undersøkelsesplikten, datert 14.03.2014:

«Hvor omfattende og nøyaktige undersøkelser som må foretas i konkrete saker, må sees i sammenheng med de faktiske muligheter. Organet eller den enkelte tjenestemann kan ikke ha plikt til å foreta mer omfattende undersøkelser enn de faktisk har mulighet til innenfor rammen av akseptabel tids- og ressursbruk. Men hvor potensielt vesentlige forhold ikke er tilstrekkelig avklart, har forvaltningen plikt til å gjøre oppmerksom på dette, og om mulig å be partene om å sørge for nødvendig avklaring eller dokumentasjon.»

Fylkesmannen finner i lys av dette at kommunen vil måtte ansees for å oppfylle sin utredningsplikt når det innhentes et prisanslag fra lokal entreprenør. Det vil ikke være effektiv ressursbruk om kommunen skulle være forpliktet til å innhente flere prisanslag for å så gjøre en beregning av disse. Kommunen må kunne legge til grunn et enkeltstående prisanslag såfremt vurderingene i anslaget fremstår som forsvarlige og tilpasset det konkrete arbeidet som skal gjøres.

Fylkesmannen kan ikke se at det er en forutsetning for anslagets forvarlighet at tilbuddet må rettes mot grunneier som et bindende tilbud. Det må være tilstrekkelig at kommunen har utredet kostnadene tilfredsstillende. Fylkesmannen ser imidlertid problemet med at entreprenører kan underprise arbeidene ovenfor kommunen.

Fylkesmannen finner grunn til å bemerke at kommunen i brev datert 19.09.2016 skriver at pristilbuddet er forpliktende. Det kommer også frem av faktum at klagerne har forsøkt å kontakte Atrack AS i forbindelse med tilbuddet uten å få svar. Fylkesmannen viser til forrige avsnitt og påpeker at forholdet mellom grunneier og entreprenør er utenfor bygningsmyndighetenes ansvarsområde.

Kommunen har i saksutredningen innhentet dokumentasjon fra Atrack AS hvor alternativ 2 (jf. klagernes utredning av alternativer) vurderes til å koste kr 225 625 inkl. mva. I spesifikasjonen til kostnadsberegningen er det blant annet fastsatt kostnad på ferdig nedsatt pumpestasjon til kr 50 000 og kr 2000 per meter grøft med pumpeledning. Prisanslaget ble senest bekreftet i forbindelse med kommunens klagesaksbehandling.

Klagerne har i tidligere korrespondanse med kommunen beregnet kostnadene for dette alternativet på egen hånd med bakgrunn i sine innhentede tilbud for alternativ 5. Klagernes estimat for alternativ 2 er her fastsatt til ca. kr 450 000. Klagerne har i disse beregningene blant annet estimert kostnadene for pumpestasjon til kr 110 000. Fylkesmannen bemerker at det her er en differanse på kr 60 000 mellom kommunen og klagerne. Fylkesmannen har sett på andre saker



i kommunen og andre kommuner for å sammenligne priser på pumpeløsning og finner at kommunens estimat må regnes som det mest vanlige.

Videre vil Fylkesmannen bemerke at enhetsprisen per meter grøft med ledning er kr 1345. Selv om det er usikkert om arbeidet posten inkluderer er identisk, er kommunens anslag vesentlig høyere. Fylkesmannen bemerker også at klagerne i sine estimer har anført et tillegg på 30 % for uforutsette kostnader. Dersom dette er lagt til i ovenstående estimat er den egentlige differansen mellom klagerne og kommunens anslag betraktelig redusert.

I utdypelsen av klagen datert 12.02.2017 viser klagerne til nye innhente pristilbud fra uidentifiserte entreprenører. Det fremgår ikke av overslaget om dette gjelder alternativ 2 eller alternativ 5. Klagerne anfører at denne kostnadsberegningen samsvarer med kostnadene som ble hentet inn tidligere i prosessen til alternativ 5 og at de når har «... samstemte underlag fra fire forskjellige entreprenører»². Fylkesmannen finner det derfor vanskelig å legge disse anslagene til grunn for alternativ 2 og i alle fall som bevis for at kommunens anslag er underpriset.

I lys av dette kan Fylkesmannen dermed ikke se at kommunens prisanslag er underpriset.

Klagerne har også anført at kommunen må bekrefte at Atracks anslag dekker alle kostnadene i forbindelse med tilknytningen. Kommunen har i svar til dette uttalt følgende i brev til klagerne datert 19.09.2016:

«Atrack har etter gjennomført befaring på eiendommen gitt et forpliktende pristilbud på arbeidet med å tilknytte boligen til offentlig avløpsnett, og her er det tatt hensyn til det konkrete terrenget på eiendommen hvor ledningen skal graves ned i en grunn grøft.»

Fylkesmannen legger til grunn at Atracks pristilbud er basert på en befaring på eiendommen og kan ikke se at det foreligger holdepunkter for at Atrack AS' anslag skal kunne regnes å være ufullstendig. Fylkesmannen viser også til at mange av kostnadene som klagerne uttrykker usikkerhet rundt, ikke inngår i utgiftene for å få lagt ledning frem til bebyggelse, jf. redegjørelsen over.

Fylkesmannen viser avslutningsvis til klagernes anførsel om at grunnforholdene gjør tilknytning ekstra kostnadskrevende. Fylkesmannen finner det nødvendig å bemerke at dersom grunnforholdene er krevende i hele området ville dette også kunne medføre at øvre beløpsgrense må vurderes som høyere. Det vil i slike tilfeller være påregnelig at kostnaden vil være høyere. Det er for Fylkesmannen uklart hva som gjør at tilknytningen er så utfordrende på denne tomta i motsetning til omkringliggende eiendommer. Fylkesmannen ser av kart over VA-ledninger at omrent samtlige naboeiendommer er tilkoblet offentlig anlegg.

Særlege hensyn

Spørsmålet blir videre om det foreligger «særlege hensyn» i saken slik at kommunen kan godkjenne en annen ordning. Hva som er særlege hensyn er 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». Tilknytningsplikten innebærer at det offentliges interesser ofte vil gå foran den enkeltes ønske om å beholde privat vannforsyning. Det er uttalt i forarbeidene til bestemmelsen at tiltakshavers plikt til å knytte

² Brev av 12.02.2017 fra



seg til offentlige vann- og avløpsledninger ikke bare er for å ivareta hensynet til folks og dyrs helse, men også for å sikre at offentlig vannforsyning og avløpssystemer 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.

Kommunen har i klagesaksbehandling uttalt følgende om unntak på grunn av særlige hensyn:

«Kommunen kan unnta fra krav om tilknytning når ‘særlige hensyn’ tilsier det. 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’. Jfr. også den lokale forskriften § 16, hvor det fremgår at det ‘når særlige grunner foreligger’ kan gjøres ‘unntak fra forskriften. Det kreves da søknad om dispensasjon’.

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.

Dispensasjon er per i dag kun gitt til eldre enslige, på vilkår om tinglysing av en 10 års heftelse på eiendommen. For foreligger det slik kommunalteknisk avdeling ser det ingen ‘særlige hensyn’ som tilsier at vi skal godkjenne en annen ordning.»

Det er Fylkesmannens syn at kostnadsforskjellen mellom minireseanlegg (MRA) og tilknytning ikke er så store at det kan gi grunnlag for at vilkåret om særlige hensyn er oppfylt. Selv om klagernes prisanslag legges til grunn vil kostnadene for MRA være kr 145 000 og kr 170 000. Det kan dermed ikke sies å være betydelig forskjell fra tilknytningskostnadene.

Videre har også kommunen foretatt befaring for å avklare eventuelle berørte hensyn i forbindelse med vern av boligen. Det konkluderes der at tiltaket vil ha lite innvirkning på vernete bygninger og hagen, jf. e-post datert 16.09.2016 fra planlegger med ansvar for kulturminner.

Fylkesmannen kan ikke se at det i saken her skal foreligge hensyn som oppfyller vilkåret for unntaket.

Vedrørende minireseanlegg (MRA)

Ettersom tiltakshaver har brukt mye tid på å anføre at et minireseanlegg vil oppfylle forurensningsforskriften, vil Fylkesmannen først presisere at tilknytningsplikten følger av loven. Kommunen har ikke anledning til å vedta bestemmelser i strid med lov. Utgangspunktet vil dermed fremdeles være at unntaket i § 27-2 annet ledd annet punktum må være oppfylt for at MRA skal tillates.

Når det gjelder det klagerne omtaler som søknaden, vil Fylkesmannen påpeke at denne innsendelsen var mer å regne som en henvendelse til kommunen enn en søknad. Det fremgår også av innsendelsen at dette ikke var en fullstendig søknad, men en forespørsel for å se om kommunen ville akseptere et slikt anlegg. Kommunen besvarte dette i brev datert 12.02.2016



adressert til Adv. Næss hvor kommunen uttaler at de ikke vil ta stilling til henvendelsen så lenge de mener at vilkåret for unntak i § 27-2 annet ledd annet punktum er oppfylt.

Klager kan dermed ikke høres med at kommunen ikke har vurdert «søknaden» om minirenseanlegg.

Konklusjon

Klagen har dermed ikke ført frem og vedtaket blir stående uendret.

Slutning

Kommunens vedtak 24.08.2016 stadfestes.

Fylkesmannens vedtak er endelig.

Kopi av denne avgjørelsen er sendt partene.

Med hilsen

Ole Hjalmar Fagerlie
seniorrådgiver

Anders Hilt Jørgensen
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

