



I henhold til mottakerliste

Saksbehandler, innvalgstelefon

Anine Eitrem Landmark, 69247514

Fylkesmannens vedtak i klagesak – tilknytningsplikt til offentlig avløpsledning - Hvalstadveien – Asker kommune

Klagen har ikke ført frem. Fylkesmannen opprettholder kommunens vedtak om tilknytningsplikt. Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 27-2 annet ledd er eiendommen i Hvalstadveien 26 forpliktet til å knytte seg til offentlig avløpsledning. Eier er ansvarlig for å dekke kostnadene til tilknytning. Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Grunnlaget for klagen

Vi viser til kommunens oversendelse av klagesak datert 11.03.2019.

Asker kommune har vedtatt pålegg om oppgradering eller godkjenning av ny avløpsordning i Hvalstadveien : av 18.10.2018. Eierne av Hvalstadveien : påklaget vedtaket 16.11.2018, med etterfølgende informasjon i brev datert 28.11.2018.

Fylkesmannen har på bakgrunn av kommunens oversendelsesbrev, klagers anførsler og sakens øvrige dokumenter lagt til grunn at det sentrale spørsmålet i saken er hvorvidt det foreligger tilknytningsplikt til offentlig avløpsledning, herunder eiers plikt til å dekke kostnader til tilknytning. Klager har bekreftet over telefon 23.11.2019 og i e-post mottatt samme dag, at det er kommunens vedtak om tilknytningsplikt som er påklaget.

Fylkesmannen er informert om at klager har gått bort. Etter konferering med / og klagers sønn er det avklart at klagen opprettholdes. Som eier og beboer i Hvalstadveien er part i klagesaken, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Saken bakgrunn

Eiendommen ligger midt i et etablert boligområde og omfattes av reguleringsplan for Skustadgata 55, regulert til frittliggende småhusbebyggelse B1. Boligen med tilhørende avløpsanlegg ble etablert i ca. 1939. Avløpsanlegget består av 4 m³ slamaskiller med spredegrøfter. Denne avløpsløsningen oppfyller ikke dagens krav. På denne bakgrunn vedtok kommunen pålegg om å tilknytte boligen til offentlig avløpsledning den 08.11.2016. I henhold til kommunens vedtak kunne andre løsninger på lokal rensning vurderes dersom kostnader til



tilknytning ville overstige kr. 250 000.- inkl. mva. Eierne påklagde vedtaket den 24.10.2017. Det ble fremlagt dokumentasjon på at kostnadene ville overstige vedtatt beløpsgrense. Klagen ble tatt til følge, og kommunen opphevet vedtaket 27.04.2018. Samtidig varslet kommunen pålegg om stans eller oppgradering av avløpsanlegget, med frist for gjennomføring 11.06.2018.

I tilbakemelding på kommunens varsel datert 16.05.2018 og 06.06.2018, fremgår det at eier vil tilknytte eiendommen til offentlig avløpsledning dersom kommunen legger forholdene til rette for det ved å føre tilknytningspunkt til avløpsledning frem til eiendommen. Kommunen svarte i brev av 30.05.2018 at avløpsledning ikke kan føres frem til eiendommen, når det kun er en eiendom som kan benytte seg av den. Kommunen oppfordret eier til å engasjere konsulent for å se på privat løsning som sikrer at avløpsanlegget tilfredsstiller krav til utslipp fastsatt i kommunens lokale avløpsforskrift.

Den 18.10.2018 ble varselet fulgt opp med pålegg om stans eller godkjenning av annen utslippsordning. Vedtaket ble påklaget av eierne den 16.11.2018, med etterfølgende informasjon i brev av 28.11.2018. Kommunen tok ikke klagen til følge. Klagen ble oversendt til Fylkesmannen for endelig behandling 11.03.2019.

Klagen

Det fremgår av klagen at firma BK Rør A/S har vurdert muligheten for oppgradering av anlegget, og kommet frem til at det ikke ligger til rette for spredegrøfter/rensning fordi eiendommen kun består av fast fjell. Det lar seg derfor ikke gjøre å oppgradere anlegget. Ifølge e-post fra BK Rør A/S datert 04.02.2019 er eneste muligheten å tilknytte boligen til det offentlige nettet.

Videre fremgår det av klagen at innhentet anbud for tilknytning til offentlig nettet viser at kostnaden overskrider den vedtatte beløpsgrensen på kr. 250.0 000,- inkl. mva.

Kommunens vurdering av klagen

Kommunen har vurdert at, selv om det ikke er mulig å etablere spredegrøfter/renseanlegg, betyr ikke det at den ulovlige situasjonen kan fortsette. Hvis det ikke er mulig å bygge nytt anlegg som tilfredsstiller dagens renskrav, innebærer det at dagens anlegg, som består av slamavskiller med spredegrøfter, ikke kan fungere som forutsatt i den opprinnelige tillatelsen.

Kommunen har konkludert med at den eneste løsning for å få slutt på det ulovlige er at eiendommen tilknyttes offentlig avløpsledning. På denne bakgrunn har kommunen opprettholdt sitt vedtak av 18.10.2018. Klagen ble oversendt Fylkesmannen for endelig behandling i brev av 11.03.2019.

Vilkårene for å ta klagen til behandling

Spørsmålet i saken

Fylkesmannen finner at kommunens vedtak gir grunn til å presisere hva som er det sentrale spørsmålet i klagesaken.

Kommunen har vedtatt pålegg om stans eller oppgradering av eksisterende avløpsanlegg. Fylkesmannen vil presisere at det avgjørende for denne vurderingen er om det foreligger plikt til å knytte eiendommen til offentlig avløpsledning, jf. plan- og bygningsloven § 27-2. Dersom det foreligger tilknytningsplikt vil spørsmålet om lokal renseløsning falle bort. Det er først når unntaket i § 27-2 annet ledd annet punktum er oppfylt, at oppgradering av et eldre infiltrasjonsanlegg kan godtas. Det fremgår imidlertid av klagen at det ikke ligger til rette for oppgradering av avløpsanlegget, og at eneste løsning er å tilkoble eiendommen til offentlig



avløpsledning. Kommunen legger også dette til grunn i sin vurdering av klagen. Dette fremgår av kommunens vurdering i oversendelsesbrevet til Fylkesmannen datert 11.02.19:

« Siden det kun eksisterer en eneste løsning for denne eiendommen for å få slutt på det ulovlige avløpsutslippet, har kommunen kommet til at eiendommen må tilknyttes offentlig avløpsanledning».

Anførselene i klagen og kommunens vurdering viser at partene er enige om at eneste løsning er å tilknytte avløpsanlegget til offentlig avløpsledning. På denne bakgrunn legger vi til grunn at kommunens vedtak i realiteten er å anse som et vedtak om tilknytningsplikt etter plan- og bygningsloven § 27-2. Dette har også vært klagers intensjon. Vi viser til at dette er bekreftet overfor Fylkesmannen i telefonsamtale med klager 25.11.19 og i e-post mottatt samme dag.

Etter dette er spørsmålet i saken om eiendommen i Hvalstadveien 1 oppfyller vilkårene for tilknytningsplikt.

Fylkesmannens kompetanse

Når det gjelder pålegg om stans eller oppgradering av avløpsanlegg vil rett klageinstans avhenge av hvilke regler i eller i medhold av forurensningsloven som kommer til anvendelse. Kommunens pålegg er begrunnet i at avløpsutslippet er ulovlig i henhold til krav fastsatt i lokal forskrift, jf. forurensningsforskriften kapittel 12. Dermed kommer forurensningsforskriften § 12-15 til anvendelse, som fastsetter at kommunestyret eventuelt kommunens klagenemnd er rett klageinstans. Fylkesmannen har derfor ikke kompetanse til å behandle denne delen av kommunens vedtak.

Vi viser til vurderingen vår over om at det i realiteten er fattet vedtak om tilknytningsplikt, og at det er dette som er tema for klagen. I henhold til pbl. § 1-9, jf. fvl. § 28 annet ledd er departementet klageinstans for vedtak om tilknytningsplikt til offentlig avløpsanlegg. Denne myndigheten er delegert til Fylkesmannen. Når det gjelder spørsmålet om tilknytningsplikt kan Fylkesmannen prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd.

Kommunens begrunnelse

Forvaltningslovens krav til saksforberedelsen innebærer at det skal fremgå av begrunnelsen hvilke regler vedtaket bygger på, jf. fvl. § 25. Kommunen viser til forurensningsforskriften § 12-16 og lokal avløpsforskrift § 4 annet ledd i sin begrunnelsen for å kreve stans eller oppgradering av avløpsanlegget. Verken forurensningsforskriften § 12-16 eller kommunens lokale avløpsforskrift gir hjemmel for å vedta sanksjoner i form av et pålegg. Et enkeltvedtak med pålegg om oppgradering eller stans av ulovlig avløpsutslipp må vedtas med hjemmel i forurensningsloven § 7 eventuelt § 18 siste ledd. Fylkesmannen mener derfor at kommunen har henvist til feil lovhjemmel i begrunnelsen for vedtaket.

Vi minner om at begrunnelsen som hovedregel skal gjengi den problemstillingen vedtaket bygger på, jf. fvl. 25 annet ledd. Utgangspunktet for å pålegge oppgradering er at unntaksbestemmelsen i pbl. § 27-2 kommer til anvendelse. Det fremgår ikke av kommunens vedtak at det er tatt stilling til spørsmålet om tilknytningsplikt. Derimot fremgår det av oversendelsesbrevet at eiendommen må knyttes til offentlig avløpsledning. Vi understreker at begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtak treffes, jf. fvl. § 24.

Når kommunen har vist til feil lovhjemmel og unnlat å vise til problemstillingen vedtaket bygger på, foreligger saksbehandlingsfeil fra kommunens side. Vi viser til at Norsk Vann har utarbeidet



standardbrev for vedtak om pålegg, som veiledning for kommunens saksforberedelse, jf. www.va-jus.no/hjelpemidler/standardbrev.

Fylkesmannen kan likevel ta stilling til klagen. Vi viser til at partene har forsøkt å finne en løsning for eiendommens avløpsutslipp siden 2016, noe som tilsier at det er hensiktsmessig med en endelig behandling av saken. Dette forutsetter imidlertid at saken er tilstrekkelig opplyst og at kommunens mangelfulle begrunnelse ikke vil påvirke utfallet av klagesaken. Vi viser til vurderingen vår over om at vi finner det tilstrekkelig opplyst at det i realiteten er vedtatt plikt til tilknytning. Siden anførselene i klagen i hovedsak gjelder tilknytningsplikt, vurderer vi at eier har hatt tilstrekkelig mulighet til å imøtegå kommunens standpunkt, og at hensynet til reell to-instansbehandling er ivaretatt. Kommunen har tatt stilling til spørsmålet om tilknytningsplikt i forbindelse med vedtak av 08.11.2016, påklaget og opphevet den 27.04.18. Eier har fremlagt nye opplysninger som tilsier at eneste mulighet er å tilknytte eiendommen til offentlig avløpsledning. Vi anser derfor at saken er tilstrekkelig opplyst både fra kommunen og klagers side. På denne bakgrunn har vi vurdert at kommunens mangelfulle begrunnelse ikke vil påvirke utfallet av klagesaken, og at det verken er nødvendig eller formålstjenlig å sende saken tilbake til kommunen til ny vurdering.

Fylkesmannen har vurdert at vilkårene for å ta klagen til behandling er oppfylt.

Lovgrunnlaget

Lov om vern mot forurensninger og avfall av 13. juni 1981 (forurensingsloven) fastsetter krav til avløpsanlegg. Den som til enhver tid eier eiendommen er ansvarlig for forurensing fra privat avløpsanlegg, jf. forurensningsloven § 24.

Det fremgår av forurensningsloven § 23 at kommunen kan bestemme at avløpsvann kan ledes i en annen avløpsledning. Om plikt til tilknytning til eksisterende avløpsledning gjelder reglene i plan- og bygningsloven. Dersom offentlig avløpsledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal skal eiendommen knyttes til denne, jf. pbl. § 27-2 annet ledd.

Kommunen kan likevel gjøre unntak fra tilknytningsplikten dersom det etter kommunenes skjønn vil være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad eller særlige hensyn tilsier det. I disse tilfellene kan kommunen godkjenne en annen ordning. Avløpsordningen må i så fall tilfredsstillende gjeldende krav til avløpsanlegg, det vil si at anlegget må oppfylle vilkårene for lokalt utslipp fastsatt i Asker kommunes lokale avløpsforskrift som også ivaretar nasjonale minstekrav jf. forurensningsforskriften kapittel 12.

Fylkesmannens vurdering

«nærliggende areal»

Utgangspunktet er at kommunen kan kreve tilknytning når offentlig avløpsledning går over «nærliggende areal», jf. pbl. § 27-2. Regelen er begrunnet i hensynet til å bidra til felleskapet, og at det er antatt at så lenge eiendommen ligger i rimelig nærhet til ledningsnett, vil kostnadene normalt ikke bli urimelig høye.

Begrepet *nærliggende areal* er ikke gitt noen nærmere definisjon i lovens forarbeider. Det er heller ikke trukket opp klare retningslinjer i rettspraksis. Kommunal og moderniseringsdepartementet (tidl. kommunal- og regionaldepartementet) har i brev av 10.05.2012 uttalt at «*en avstand på 300-600 meter ikke kan anses som urimelig, og at en avstand på 500 meter vanligvis vil ligge innenfor begrepet nærliggende areal*». Eiendommen i Hvalstadveien ligger ca. 160 meter i



avstand fra nærmeste tilknytningspunkt. Etter dette finner Fylkesmannen at det ikke er tvilsomt at offentlig avløpsledning oppfyller kriteriet til «nærliggende areal».

Etter dette er utgangspunktet at eiendommen i Hvalstadveien er forpliktet til å koble seg til offentlig avløpsledning samt dekke kostnadene til tilknytning. Kommunen kan unntaksvis godkjenne en annen ordning dersom kostnaden ved å tilkoble eiendommen til offentlig nett er «uforholdsmessig stor» eller «særlig hensyn» tilsier det, jf. pbl. § 27-2 annet ledd, annet punktum.

Kommunens vedtatte kostnadsgrense

Kommunestyret i Asker kommune har i tråd med departementets anbefaling i brev av 10.05.2012, vedtatt at det gjelder en øvre kostnadsgrense på kr. 250 000 inkl. mva. Klagen viser til at innhentet tilbud overskrider denne kostnadsgrensen. Til dette vil Fylkesmannen fremheve at kostnadsgrensen ikke er bindende, men veiledende for vurderingen av eiers tilknytningsplikt. Hensikten med kostnadsgrensen er å sikre forutberegnelighet og unngå usaklig forskjellsbehandling. Beløpsgrensen er ikke nødvendigvis en fast grense som alltid vil kunne avgjøre hvorvidt det kan kreves tilknytning. Det må fremdeles foretas en konkret vurdering for hver enkelt eiendom. Dersom forholdene tilsier det kan kommunen fravike beløpsgrensen. Dette er også forutsatt i saksfremlegget til kommunestyrets vedtak i sak 61/14, datert 13.05.2014:

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

Spørsmålet er om forholdene i denne saken tilsier at kommunens konstansgrense kan overskrides. Avgjørende for vurderingen er om kostnaden ved tilknytning er å anse som «uforholdsmessig stor» i henhold til pbl. § 27-2 annet ledd.

Uforholdsmessig stor kostnad

Fylkesmannen vil i sin vurdering av kostnadene ta utgangspunkt i tilbudet fra Atrack Entreprenør AS på totalt kr. 451 362,- inkl. mva. Kostnadene er betydelige sammenliknet med kommunens vedtatte kostnadsgrense. Det er ikke dermed sagt at kostnadene er å anse som uforholdsmessig store. Spørsmålet om tilknytning medfører «uforholdsmessig» stor kostnad for eier er ikke bare et spørsmål om pris, men også et spørsmål om det er rimelig å kreve tilknytning. Relevante momenter i vurderingen er holdbarheten av eksisterende avløpsordning og alternative løsninger for eiendommen.

På bakgrunn av tilsynsvurderingen til Asker kommune er det vurdert at eiendommens eksisterende avløpsanlegg ikke oppfyller gjeldende krav til avløpsanlegg. I slike tilfeller er utgangspunktet at det er rimelig å kreve tilknytning - selv om kostnadene for eier er betydelige, jf. *Guttorm Jakobsen, Vann og avløpsrett (2010)*.

Når det gjelder alternative løsninger, er det relevant å vurdere disse opp mot fordelene ved tilkobling til offentlig avløp. Sammenliknet med minirensesanlegg, vil tilkobling til offentlig nett innebære klare bruksfordeler. Et minirensesanlegg krever at eier engasjerer seg i drift- og vedlikehold. Mens eiere av minirensesanlegg må ta særlige hensyn til vannforbruk og unngå bruk av husholdningskjemikalier som klorin, salmiakk og antibakterielle oppvaskmidler, vil tilkobling til kommunalt nett føre til få slike begrensninger. Videre må eiere av minirensesanlegg inngå serviceavtale og følge opp at leverandør gjennomfører service som avtalt. De årlige driftskostnadene er normalt vesentlige dyrere enn et årlig avløpsgebyr for tilknytning. Når man sammenlikner alternativene må man også ta hensyn til at et minirensesanlegg har en forventet levetid på om lag 10-15 år, mens en privat stikkledning normalt vil ha en levetid på mer enn 40 år.



Vurderingen av om kostnaden er uforholdsmessig stor må også ta hensyn til at eiendommen består av 2 boenheter. Det er opplyst at det på tidspunktet klagen ble fremmet var bosatt 5 personer på eiendommen. Hvor mange personer husholdningene omfatter kan endres over tid. I spørsmål om valg av avløpsløsning må en derfor ta hensyn til eiendommens potensial.

På denne bakgrunn har Fylkesmannen vurdert at utgiftene ikke utgjør en uforholdsmessig stor kostnad for eiendommen.

Andre særlig grunner

Neste spørsmål er om det foreligger andre «særlige grunner» som kan begrunne at kommunen kan gjøre unntak fra tilknytningsplikten til offentlig avløpsledning, jf. pbl. § 27-2 annet ledd annet punktum. Unntaket kan komme til anvendelse selv om kostnaden for eier ikke er å anse som uforholdsmessig stor, hvilket er tilfelle her. Ordlyden «andre særlig grunner» henspiller i første rekke til forurensningsmessige hensyn. Et særlig hensyn kan være at det allerede er etablert tilfredsstillende løsning for avløp på eiendommen. Dette er ikke tilfelle for eiendommen i Hvalstadveien 1. Ifølge klager ligger det heller ikke til rette for lokal renseløsning.

Forarbeidene presiserer at plikten til å knytte seg til offentlig avløpsledning ikke bare er begrunnet i hensynet til å ivareta folks og dyrs helse, men også for å sikre at det offentlige avløpssystemet blir bygd ut, og drevet teknisk og driftsøkonomisk forsvarlig. Det er viktig for kommunen å oppnå en samlet og enhetlig løsning framfor den enkeltes private ordninger. Dette gir blant kommunen bedre muligheter for oversikt, kontroll og vedlikehold.

Dersom eiendommen skal brukes som helårsbolig må den ha tilfredsstillende sanitære forhold som oppfyller dagens krav. Det er derfor ikke et alternativ å unnlate å gjøre noe med avløpet fra eiendommen. Basert på sakens dokumenter og opplysninger fra klager kan Fylkesmannen ikke se at det i denne saken foreligger hensyn som kan begrunne unntak fra tilknytningsplikten.

Det vil være opp til kommunen å vurdere om et eventuelt nytt og bindende tilbud kan dokumentere at annen egnet løsning er vesentlig billigere og akseptabelt. Hvis ikke foreligger tilknytningsplikt for eiendommen i Hvalstadveien 1.

Ansaret for utgiftene til tilknytning

Klager har anført at eier ikke er forpliktet til å dekke kostnadene til tilknytning da innhentet tilbud overstiger kommunens vedtatte beløpsgrense. På bakgrunn av overnevnte vurderinger har Fylkesmannen kommet frem til at det er grunnlag for å overskride kommunens vedtatte kostnadsgrense i dette tilfelle, og at vilkårene for tilknytning er oppfylt, jf. pbl. § 27-2. Eierne av Hvalstadveien 1 er forpliktet til å koble seg til offentlig avløpsledning. Dermed er eierne også ansvarlig for å dekke kostnadene til tilknytning. Fylkesmannen understreker at det er opp til kommunen selv å bestemme hvorvidt den skal dekke deler av kostnadene, eventuelt bistå eier ved å føre tilknytningspunktet frem til eiendomsgrensen.

Konklusjon

Asker kommune kan kreve at eier av Hvalstadveien 1 tilknytter seg offentlig avløpsnett i henhold til pbl. § 27-2. Eier av Hvalstadveien 1 må som utgangspunkt selv stå ansvarlig for kostandene iforbindelse med tilkoblingen.

Vedtak

Fylkesmannen opprettholder kommunens vedtak om tilknytningsplikt for eiendommen i



Hvalstadveien, jf. plan- og bygningsloven § 27-2. Eier er ansvarlig for å dekke kostnadene til tilknytning.

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

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth (e.f.)
avdelingsdirektør

Hilde Sundt Skålevåg
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakerliste:

ASKER KOMMUNE

Postboks 353

1372 ASKER

Hvalstadveien

1395 Hvalstad

