



Klageavgjørelse – tilknytningspålegg for vannledning – gnr. [redacted] og 2 i Gjøvik kommune

Vi viser til oversendelse av klagesak fra Gjøvik kommune i brev av 16. oktober 2020, journalført hos oss 23. oktober 2020.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Gjøvik kommunes to vedtak av 11. mai 2020 om pålegg om tilknytning for gnr. [redacted] og [redacted] nr. 1 og nr. 2.

Sakens bakgrunn

Sakens bakgrunn forutsettes kjent av partene. Vi gir derfor bare et kortfattet sammendrag av saken. [redacted] og du er fester av ovennevnte eiendom. Dere ble i brev av 13. februar 2019 fra Gjøvik kommune varslet om pålegg om tilknytning til kommunal vannledning. Det samme ble fester av naboeiendommen (gnr. [redacted]), i brev av samme dato. I tiden etter fulgte en lengre brev- og e-postutveksling mellom dere og kommunen.

Som varslet traff kommunen vedtak 11. mai 2020 om pålegg om tilknytning for begge eiendommene. Fristen for å oppfylle påleggene var fire måneder. Du påklaget vedtaket på vegne av deg selv og [redacted]. I klagen bes det først og fremst om at kommunens vedtak omgjøres, alternativt at kommunen dekker merkostnadene dere mener å bli påført gjennom pålegget om tilknytning til den kommunale vannledningen.

Klagen ble behandlet av kommunen v/utvalg for kultur og teknisk i møte 27. august 2020. Der besluttet utvalget å ikke ta klagen til følge. Saken ble derfor sendt til Statsforvalteren for endelig avgjørelse. Frem til 28. januar 2021 innhentet Statsforvalteren ytterligere saksopplysninger gjennom korrespondanse med kommunen, [redacted] og [redacted].

Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse

De påklagede avgjørelsene fra kommunen er enkeltvedtak og retter seg mot henholdsvis [redacted] og deg, og [redacted].



Det innebærer at dere har rett til å klage på avgjørelsene, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 28 første ledd. Vi konstaterer at klagen er levert innen utløpet av klagefristen, jf. fvl. §§ 29 og 30. Ut fra opplysningene Statsforvalteren har innhentet i saken, vurderer vi at du har rett til å klage på vegne av

Statsforvalteren er gitt myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. For behandling av klager etter pbl. § 1-9 gjelder reglene i forvaltningsloven, så langt ikke annet er bestemt. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34.

Statsforvalterens vurdering av saken

Saksbehandlingen

I brev av 13. februar 2019 til henholdsvis deg og [redacted] kommunen dere varsel om rettingspålegg. Frist for å komme med uttalelse til varselet var satt til fire uker. I forhåndsvarslene ble det opplyst om at dersom ulovlige forhold ikke rettes innen nærmere angitt frist, vil forholdet kunne følges opp med pålegg om retting. På bakgrunn av dette vurderer Statsforvalteren påleggene for å ha blitt tilfredsstillende varslet, jf. pbl. § 32-2.

I klagen er det vist til at kommunens saksbehandling strider med god saksbehandlings- og forvaltningsskikk. Du viser i hovedsak til at kommunen ikke besvarte deres kommentarer til forhåndsvarslet tilfredsstillende, og at kommunen ikke opplyste om det dere mener er en praksisendring. Dere skal derfor ha mistet muligheten til å innrette dere etter forhåndsvarslet på en annen måte og dermed unngå unødige merkostnader ved å oppfylle pålegget.

Så langt Statsforvalteren kan se av forelagte saksdokumenter, har kommunen kun besvart deler av deres kommentarer i tiden mellom forhåndsvarslet og vedtaket om pålegg. Som dere viser til, svarte ikke kommunen på et av punktene deres i e-post av 15. mai 2019, som gjaldt forespørsel om å få bekreftelse på unntak fra påkoblingsplikt.

Etter loven skal forvaltningen forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11 a første ledd. Bestemmelsen gjelder alle saker, ikke bare saker om enkeltvedtak. Vi viser til at det går frem av Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 66 at bestemmelsen er ment å ha betydning også for «henvendelser fra privatfolk som ikke leder til enkeltvedtak».

I kommunens svarbrev av 26. april 2019 vises det til at kommunen har vurdert kommentarene deres i e-posten av 15. mai 2019. Innholdet i svarbrevet viser imidlertid ikke hvordan kommentaren om bekreftelse på unntak fra påkoblingsplikt, er vurdert. Dette skulle kommunen ha gjort, jf. fvl. § 11 a første ledd. Brudd på loven innebærer også brudd på prinsippet om god forvaltningsskikk. På bakgrunn av dette gir Statsforvalteren dere medhold i påstanden om at kommunen har gjort en feil i saksbehandlingen.

Etter Statsforvalterens syn er det likevel klart at feilen ikke har betydning for vedtakets gyldighet, da det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41. Det vil si at vedtaket blir stående til tross for feilen.



Praksisendringen dere påstår at pålegget innebærer, er ikke dokumentert. Som Statsforvalteren kommer tilbake til under, kan vi ikke se at pålegget innebærer praksisendring. Dere kan derfor ikke bli hørt med påstanden om kommunens manglende orientering om sin praksis.

Pålegget

Det rettslige utgangspunktet for kommunens pålegg følger av plan- og bygningsloven § 32-3 første ledd, som lyder slik:

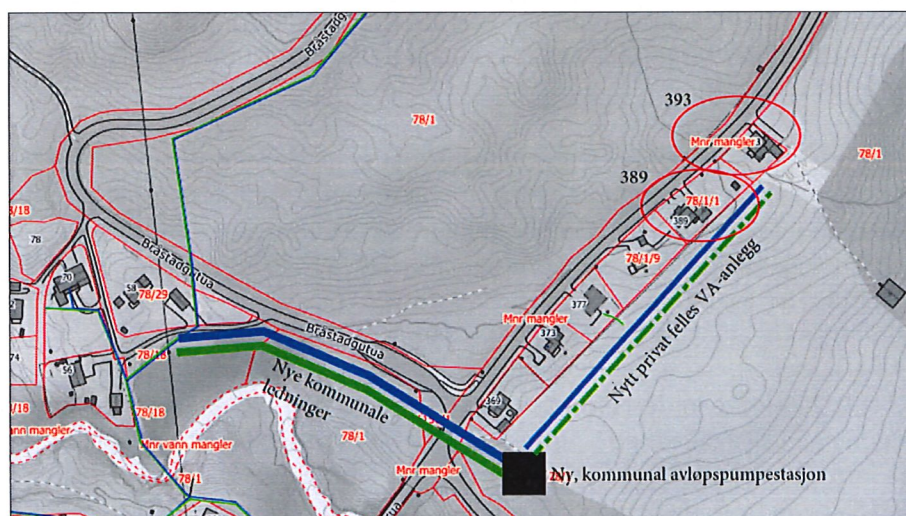
«Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg om retting av det ulovlige forhold, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet, samt stansing av arbeid»

Problemstillingen er om det i denne saken er «forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av» plan- og bygningsloven. Pbl. § 27-1 andre ledd oppstiller på nærmere bestemte vilkår, plikt til å knytte seg til offentlig vannledning. Bestemmelsen lyder slik:

«Når 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 dette etter kommunens skjønn være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad, eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.»

Kommunen har i nyere tid forlenget det kommunale VA-nettet frem til ny, kommunal avløpspumpe-stasjon, se kart under. Vannledningen går ikke over eiendommene deres eller vei som støter til disse. Spørsmålet er om den offentlige vannledningen går over «nærliggende areal».

Til hva som skal anses for «nærliggende areal» gir ordlyden og forarbeidene liten veiledning. Selv om bestemmelsen bruker begrepet «eiendommen», er det i praksis antatt at det er avstanden til *bebyggelsen* som er avgjørende, jf. blant annet Rt. 1983 s. 152 (Søndre Innfartsåre). Daværende Kommunal- og regionaldepartement har uttalt at en avstand på 300-600 meter ikke kan anses urimelig (sak 93/3328), og at en avstand på 500 meter vanligvis vil ligge innenfor nærliggende areal (sak 98/76).



Avstanden i luftlinje er etter Statsforvalterens beregning, for begge eiendommene, ikke mer enn omkring 200 meter. Selv om det avgjørende er avstanden det må legges stikkledningen, ikke



luftlinjeavstand, er luftlinjeavstanden i dette tilfelle retningsgivende for hvor langt det må legges stikkledning. Ut fra luftlinjeavstanden er Statsforvalteren ikke i tvil om at avstanden det må legges stikkledning, ikke er urimelig i dette tilfellet. Avstanden alene taler for at den kommunale vannledningen går over «nærliggende areal».

Imidlertid er den fysiske avstanden mellom ledningsnett 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 ovennevnte høyesterettsdom, Rt. 1983 s. 152.¹ Ifølge daværende Kommunal- og regionaldepartement vil det avgjørende 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.»²

Dermed er det overlapp mellom vurderingen av om ledning går over «nærliggende areal», og om det foreligger «uforholdsmessig stor kostnad» slik at kommunen kan godkjenne en annen ordning, jf. pbl. § 27-1 andre ledd siste punktum. Sistnevnte formulering 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.

Kommunen har vurdert kostnadene ved tilknytning i denne saken, og kommet til at det ikke er tale om uforholdsmessig store kostnader. På spørsmål fra Statsforvalteren om hvor store kostnader det er forbundet med tilknytningsplikten i denne saken, har kommunen gitt uttrykk for at det konkrete beløpet verken er kjent eller dokumentert, men at kostnaden ikke vil være uforholdsmessig stor.

Myndighetene må, i hvert fall som hovedregel, kun vise en dokumentert beregning. I dette tilfellet mener Statsforvalteren at det er grunn til å gjøre unntak. I telefonsamtale med henholdsvis og deg 27. januar 2021, har Statsforvalteren fått et inntrykk av hvilket kostnadsbilde det er tale om.

Du har opplyst at det for deg ikke er noen kostnader forbundet med å oppfylle tilknytningsplikten. Årsaken er at du allerede har utført alle arbeider for å knytte eiendommen til den kommunale vannledning. Arbeidene ble utført før pålegget ble ilagt. Annerledes stiller det seg for Mustorp. Han har lagt vannledning frem til husveggen. For han gjenstår det derfor noe arbeider, deriblant graving, for å få koblet seg på den kommunale vannledningen. Han har estimert at gjenstående arbeid vil kunne koste inntil kr 50 000.

I klagen er det med tyngde vist til at tilknytningsplikten er urimelig fordi dere allerede har tilfredsstillende vannforsyning fra brønn. Statsforvalteren har forståelse for at tilknytningsplikten av den grunn ikke er ønskelig for dere. Det går imidlertid klart frem av lovens forarbeider at tilknytningsplikten gjelder selv om eiendommen allerede har tilfredsstillende vannforsyning, og at plikten må forstås i lys av at hensynet bak bestemmelsen blant annet er å sikre rasjonell drift av offentlig vannforsyning, se Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 186.

¹ Jf. Rt. 1983 s. 152 (Søndre Innfartsåre) hvor Høyesterett forutsatte at ikke bare avstanden mellom boligen og ledningen skal telle med i vurderingen. Selv om retten ikke ga noen nærmere angivelse av hvilke andre kriterier som skal legges til grunn, er det i etterfølgende praksis lagt til grunn at utgiftene ved å knytte bygningen til ledningen ikke må være uforholdsmessige, jf. Pedersen m.fl. (2011) s. 474.

² Jf. departementets tolkningsuttalelse i brev til daværende Fylkesmannen i Hedmark, med referanse 11/312-2.



Til dette har du vist til at det vil være rasjonelt å opprettholde brønnen som vannforsyningskilde av hensyn til beredskap, som tilsier at husstander i et gitt område bør fordeles på forskjellige vannkilder. Videre har du vist til at dere har god nok tilgang til slukkevann gjennom kummer i nærheten. Du har også pekt på at dersom tilknytningsplikten bygger på hensyn til finansiering av utbygging av vannledningsnett, burde dette tas hånd om gjennom en form for skatt fremfor tilknytningsplikt.

Sistnevnte argument er et rettspolitisk synspunkt som Statsforvalteren ikke kan legge vekt på. Statsforvalteren ser argumentene dine, men mener etter en samlet vurdering at disse ikke kan få utslagsgivende betydning på grunn av de relativt beskjedne kostnadene som er forbundet med tilknytningsplikt i denne saken.

Kr 50 000 regnes ikke i denne sammenheng for å være en uforholdsmessig høy kostnad. Som kjent har Gjøvik kommunestyre i 2016 vedtatt at kostnadstaket for å kreve privat avløp tilknyttet offentlig avløpsledning, er kr 100 000.³ Statsforvalteren antar at tilsvarende beløp må legges til grunn for vannledning og at kostnadstaket er vurdert ut fra hva som er normal kostnaden i området for tilknytning til kommunal vannledning.

Hensynet til å sikre at den offentlige vannforsyningen blir bygd ut og drevet teknisk og driftsøkonomisk rasjonelt, får etter dette avgjørende betydning. Statsforvalteren er kommet til at det i denne saken går offentlig vannledning over «nærliggende areal». Konsekvensen av at dette vilkåret er oppfylt er at bygning som ligger på eiendom «skal» knyttes til vannledningen. Ifølge pbl. § 27-1 andre ledd har dere derfor plikt til å knytte dere til den nærliggende, kommunale vannledningen.

Som nevnt over, mener dere at pålegget strider med kommunens praksis. På denne bakgrunn har Statsforvalteren vært i kontakt med kommunen, som i e-post til oss har uttalt at den ikke er kjent med praksis som avviker fra pålegget som er truffet i denne saken. Statsforvalteren har derfor ikke funnet grunnlag for at pålegget er i strid med kommunens praksis.

I klagen er det trukket frem at kommunen kan gjøre unntak fra tilknytningsplikten og at pålegg i dette tilfellet er urimelig. Selv om kommunen *kan* gjøre unntak, betyr ikke det at kommunen nødvendigvis *må* gjøre unntak. Kommunen kan godkjenne en annen ordning dersom tilknytning til offentlig vannledning etter kommunens skjønn vil være forbundet med «uforholdsmessig stor kostnad, eller særlige hensyn tilsier det», jf. pbl. § 27-1 andre ledd andre punktum. Kommunen har etter en skjønnsmessig vurdering konkludert med at verken kostnadene ved tilknytning eller andre grunner tilsier unntak.

Med henvisning til vurderingen over, ser Statsforvalteren ikke grunn til å sette til side kommunens konklusjon om at det i denne saken ikke er tale om uforholdsmessige store kostnader. Hva som utgjør «særlige hensyn» beror på en skjønnsmessig vurdering.

Statsforvalteren har merket seg deres påstand om at dere har lidt merkostnad ved arbeider gjort i tro om at unntak fra tilknytningsplikten ville bli innvilget. Arbeidene ble ifølge dere gjort ettersom kommunen ikke besvarte deres forespørsel om bekreftelse på unntak fra tilknytningsplikten. Statsforvalteren er som nevnt enig i at kommunen skulle ha besvart forespørselen. Samtidig mener Statsforvalteren at manglende svar fra kommunen ikke alene ga dere grunn til å tro at arbeidene dere gikk videre med og som er gjennomført, ville medføre unntak fra tilknytningsplikten.

³ Dette står i informasjonsbrosjyren vedlagt varselet om pålegg av 13. februar 2019.



Sett hen til kostnadene ved tilknytning, som i denne sammenhengen er relativt små, mener Statsforvalteren at det er ikke «særlige hensyn» som begrunner unntak i dette tilfellet.

Etter en samlet vurdering slutter Statsforvalteren seg til kommunens konklusjon om at det ikke er grunnlag for å gjøre unntak i denne saken, jf. pbl. § 27-1 andre ledd andre punktum. Mangelen på tilknytning til den kommunale vannledningen, for henholdsvis din og eiendom, utgjør derfor et forhold i strid med denne bestemmelsen. Det betyr plan- og bygningsmyndighetene kan gi hver av dere pålegg om tilknytning, jf. pbl. § 32-3 første ledd.

Statsforvalteren kan ikke se at pålegget er urimelig etter pbl. § 32-10. Alle klagegrunnene deres er vurdert, men har etter Statsforvalterens gjennomgang av saken ikke ført til at kommunens vedtak endres.

Som alternativ til omgjøring, har dere bedt om at kommunen dekker deres merkostnader omtalt over. Statsforvalteren tar ikke stilling til dette da det er et såkalt privatrettslig forhold. Det vil si et anliggende mellom dere og kommunen som et privat rettssubjekt. Dette til forskjell fra når kommunen opptrer som plan- og bygningsmyndighet.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Gjøvik kommunes to vedtak av 11. mai 2020 om pålegg om tilknytning for gnr. henholdsvis fnr. 1 og fnr. 2.

Vedtaket er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 og plan- og bygningsloven § 1-9. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28. Vi gjør oppmerksom på partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19.

Med hilsen

Jo Bjørner Haugen (e.f.)
avdelingsdirektør

David Larsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Gjøvik kommune Postboks 630 2810 GJØVIK