

Norsk Vann

Deres ref

Vår ref
24/4205-5

Dato
22. mai 2025

Svar på spørsmål rundt tilknytningsplikten til kommunal vann- og avløpsledning i pbl. §§ 27-1 og 27-2

Vi viser til e-post fra Norsk Vann v/Elin Riise av 5. november 2024. Vi viser videre til telefonsamtale av 7. januar 2025 med ytterligere spørsmål om tilknytningsplikten til kommunal vann- og avløpsledning.

Vi oppfatter at Norsk Vann stiller følgende tre spørsmål:

1. Er avstanden mellom bygning og kommunal ledning avgjørende for å fastsette plikten til tilknytning?
2. Skal det basert på departementets tolkningsuttalelse i sak 11/312 legges til grunn at at tilknytningsplikten i plan- og bygningsloven (pbl.) §§ 27-1 andre ledd første punktum og 27-2 andre ledd første punktum ikke gjelder når det foreligger «uforholdsmessig stor kostnad»?
3. Er vilkåret «uforholdsmessig stor kostnad» å anse som rettsanvendelse eller forvaltningsskjønn?

Vi gjør innledningsvis oppmerksom på at vår uttalelse gis på generelt grunnlag.

Departementets vurdering

1. Avstanden fra offentlig ledning til bygning danner utgangspunktet for plikten

Hovedregelen og unntakene ved tilknytningsplikt etter plan- og bygningsloven §§ 27-1 og 27-2 er identiske.¹ Departementet gjengir for ordens skyld bestemmelsene:

¹ Se Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) punkt 15.2.3.

PBL. § 27-1 andre ledd	PBL. § 27-2 andre ledd
«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»	«Når 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. Vil dette etter kommunenes skjønn være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.»

Departementet har i forvaltningspraksis lagt til grunn at det er avstanden mellom bebyggelsen og ledningen som det må tas utgangspunkt i for å avgjøre om tilknytningsplikten slår inn.² Etter departementets vurdering har denne forståelsen støtte i forarbeidene. Ved gjennomgangen av rettsstilstanden etter pbl. 85 § 65 fjerde ledd om hjemmelen for å pålegge tilknytning til offentlig vannledning («utvidet tilknytningsplikt») uttaler Bygningslovutvalget følgende om forholdet til tilknytningsplikten i § 65 andre ledd:³

*«Det innebærer at kommunen kan kreve tilknytning selv der det er **større avstand mellom tiltaket og kommunens ledningsnett** enn de geografiske begrensningene som fremgår av hovedregelen i andre ledd.» (vår utheving)*

Tilsvarende forståelse er også lagt til grunn i juridisk teori,⁴ og vi finner også støtte for det i underrettspraksis.⁵ Vi står således ved vårt syn om at det ved vurderingen av tilknytningsplikten må tas utgangspunkt i avstanden mellom bygningen og ledningen.

2. «Uforholdsmessig stor kostnad» er kun et alternativt vilkår for å unnta fra tilknytningsplikten

Etter ordlyden i bestemmelsene i pbl. §§ 27-1 andre ledd første punktum og 27-2 andre ledd første punktum trer tilknytningsplikten inn ved tre alternative tilfeller; (1) når ledningen går over eiendommen, (2) når ledningen går i vei som støter til eiendommen, eller (3) ledningen går over nærliggende areal.

Formålet bak bestemmelsene er bl.a. å ivareta hensynet til dyr og menneskers helse, hindre forurensning samt sikre at både vannforsyning og avløpssystemet blir drevet teknisk og driftsøkonomisk rasjonelt.⁶ Tilknytningsplikten må ses i nær sammenheng med behovet for å sikre en helhetlig løsning for å ivareta de nevnte hensynene på best mulig måte. Etter

² Se uttalelser i sak 89/2904, sak 98/76, sak 00/4857, sak 06/979 og sak 11/312 (publisert)

³ NOU 2005: 12 s. 335

⁴ Pedersen, O.J og P. Sandvik m.fl., Plan- og bygningsrett del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, 3. utg. (2018) s. 490-491

⁵ Se dom avsagt av Søndre Østfold tingrett i 23-001219TVI-TSOS/TSAR

⁶ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 186

departementets vurdering kan formålet og ordlyden oppfattes slik at lovgiver har sett det som en presumpsjon at disse hensynene slår inn når offentlig ledning «går over eiendommen», «i veg som støter til den» eller «over nærliggende areal». Synspunktene går for øvrig etter vår oppfatning også igjen i forurensningsloven.⁷

Det er slik vi ser det ikke tvilsomt at hovedregelen er tilknytningsplikt. Dette er også lagt til grunn i rettspraksis, se bl.a. dom avsagt av Søndre Østfold tingrett 7. september 2023 (23-001219TVI-TSOS/TSAR):

«Dersom hver enkelt kommune skulle bære kostnadene ved omlegging av stikkledningen for eksisterende bebyggelse vil det etter rettens syn eksponere kommunen for en stor og uforutsigbar kostnad, hvilket igjen vil kunne hindre oppdateringen av offentlige anlegg. Formålet med tilknytningsplikten om å bygge forsvarlige avløpsanlegg taler derfor klart for at eksisterende bebyggelse kan ilegges tilknytningsplikt – også uavhengig av tidligere godkjente ordninger.»

Bygningsmyndigheten har fra lovgiver blitt tildelt en kompetanse til å unnta der det i *enkelttilfelle* likevel skulle vise seg at presumpsjonen ikke slår inn på grunn av «uforholdsmessig stor kostnad» med å gjennomføre plikten eller fordi «særlige hensyn» tilsier at det kan være grunnlag for unntak, se pbl. §§ 27-1 andre ledd første punktum og 27-2 andre ledd andre punktum.

Unntaksadgangen i pbl. §§ 27-1 andre ledd andre punktum og 27-2 andre ledd andre punktum åpner altså for at kommunen kan godkjenne annen ordning dersom tilknytning etter kommunens skjønn *enten* er forbundet med «uforholdsmessig stor kostnad» *eller* «særlige hensyn tilsier det».

Vi ser at det finnes enkeltuttalelser fra departementet som kan gi inntrykk av at tilknytningsplikten i andre ledd første punktum i både pbl. §§ 27-1 og 27-2 ikke gjelder når det foreligger «uforholdsmessig stor kostnad». Forståelsen har kommet til gjennom en fortolkning av vilkåret «nærliggende areal».⁸ Dette gjelder også i deler av juridisk teori.⁹ Samtidig er det flere uttalelser som legger til grunn en ordlydstro forståelse, altså at «uforholdsmessig stor kostnad» er et alternativt vilkår for å unnta fra tilknytningsplikten.¹⁰ Flere andre juridiske forfattere hevder også en slik forståelse.¹¹ Departementet mener en slik forståelse samsvarer best både ut fra en ren ordlydsfortolkning og hensynene bak bestemmelsene.

⁷ Se forurensningsloven § 11 fjerde ledd og tilknytningsplikten som også er lovfastsatt i forurensningsloven § 23 andre ledd.

⁸ Sak 89/2904, sak 98/76, sak 06/979 og sak 11/312

⁹ O.J. Pedersen, P. Sandvik m.fl., Plan- og bygningsrett del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, 3. utg. (2018) s. 491-492

¹⁰ Sak 00/4857, sak 14/6047, sak 21/971 og sak 23/6388 (vedlagt)

¹¹ Jakobsen, Guttorm, Vann- og avløpsrett (Norsk Vann 2010) s. 395 og Tyrén, Carl Wilhelm, E. Schulze og Johan L. Ditlefsen, Plan- og bygningsloven og forskriftene i praksis, 4 utg. (1997) s. 243-244 og 247 og Schulze, E. og Johan L. Ditlefsen, Bygningsloven og byggesaksforskriftene i praksis del III: Kommentar til bygningsloven av 18. juni 1965 (1973) s. 244

Etter dette mener vi at «uforholdsmessig stor kostnad» ikke skal leses inn som en reservasjon for tilknytningsplikten i pbl. §§ 27-1 andre ledd første punktum og 27-2 andre ledd første punktum, men at «uforholdsmessig stor kostnad» kun er et alternativt vilkår for å unnta fra tilknytningsplikten etter pbl. §§ 27-1 andre ledd andre punktum og 27-2 andre ledd andre punktum.

Du har i e-posten vist til at flere forfattere av juridisk litteratur legger til grunn at det gjelder et prinsipp om at vedtak må være forholdsmessige. Departementet viser til Prop. 79 L (2024–2025) Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) punkt 13.2.1.1, hvor dette er omtalt:

«Det har også vært diskutert om det gjelder et generelt krav om at vedtak må være forholdsmessige etter myndighetsmisbrukslæren. Høyesterett har avvist dette, selv om det inngår forholdsmessighetsbetraktninger i vurderingen av om et vedtak er grovt urimelig, jf. Rt. 2011 s. 304 og Rt. 2008 s. 560.»

Departementet legger dermed også til grunn at det ikke gjelder et alminnelig prinsipp om at vedtak må være forholdsmessige.

3. Unntaksadgangen er underlagt faglig skjønn med begrenset domstolskontroll

Det er verken i forarbeidene eller forvaltningspraksis tatt særskilt stilling til om «uforholdsmessig stor kostnad» er å anse som rettsanvendelse eller fritt skjønn.

Det følger av ordlyden i pbl. §§ 27-1 og 27-2 andre ledd at kommunen *kan* gi unntak fra kravet om tilknytning. Vurderingen vil bero på kommunes skjønn, som vil fordre konkrete faglige og lokale vurderinger. Dette er vurderinger som domstolene vil være tilbakeholdne med å prøve, se bl.a. punkt 2.2.1 i dom avsagt av Søndre Østfold tingrett:

«...Plan- og bygningsloven § 27-2 annet ledd andre punktum angir at kommunen «kan» godkjenne en annen ordning dersom tilknytning «etter kommunens skjønn» er forbundet med en «uforholdsmessig stor kostnad, eller særlige hensyn tilsier det».

Ordlyden «kommunens skjønn» gir anvisning på et faglig skjønn, hvor domstolen bør være varsom med å overprøve om faktum passer på regelen (subsumsjonsskjønnet). Selv om vilkårene for unntak fra tilknytningsplikten anses å foreligge er ikke kommunen pliktig til å godkjenne en annen ordning, jf. ordlyden «kan». Retten legger til grunn at retten ikke kan prøve hensiktsmessighetsskjønnet – altså «kan» -skjønnet.

Retten legger for øvrig til grunn at rettens kompetanse til å prøve gyldigheten forvaltningsvedtak er begrenset i samsvar med de alminnelige prinsippene for domstolskontroll med forvaltningsvedtak. Dette innebærer at retten kan prøve om et vedtak bygger på riktig faktum og lovforståelse og om saksbehandlingsreglene er fulgt. Retten kan også prøve om det foreligger myndighetsmisbruk. Det vil si om det er tatt utenforliggende hensyn, om det foreligger usaklig forskjellsbehandling eller om vedtaket er vilkårlig eller sterkt urimelig. Utover dette kan ikke retten prøve rimeligheten eller hensiktsmessigheten av vedtaket, jf. også over.»

Departementet viser til ovennevnte vurderinger, som vi mener samsvarer med departementets forståelse.

Med hilsen

Karen Marie Glad (e.f.)
avdelingsdirektør

Christoffer Andersen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer