



Hvordan vurdere forholdsmessighet i saker hvor kommunen vil pålegge tiltak

Bruk av normalkostnad i saker om tilknytningsplikt

Anne Maria Pileberg
Oslo kommune, Vann- og avløpsetaten



Del 1

Hvordan vurdere forholdsmessighet i saker hvor kommunen vil pålegge tiltak

Innsnevring av temaet

- ▶ Kommunens myndighetsområder
 - Tilsyn (befaring)
 - Behandle søknader om utslippstillatelse
 - Fastsette gebyrer
 - Gi pålegg
- ▶ Mål for saksbehandlingen - Vi skal unngå å gjøre feil når vi fatter vedtak:
 1. Utilstrekkelig kompetansegrunnlag (hjemmel i lov)
 2. Vedtaket er fattet av feil organ (delegasjon)
 3. Feil i faktagrunnlaget (relevante opplysninger for det aktuelle pålegget)
 4. Feil i saksbehandlingen (fvl. §§ 16, 17, 24 og 25)
 5. Feil i skjønnsutøvelsen (vurderinger knyttet til forvaltningens kan-skjønn)

Innsnevring av temaet

- ▶ Grensene for forvaltningens kan-skjønn: Læren om myndighetsmisbruk
- ▶ Ulovfestede skranker for forvaltningens skjønnsutøvelse. Vi skal ikke:
 1. Legge vekt på utenforliggende hensyn
 2. Treffe avgjørelser som innebærer usaklig forskjellsbehandling
 3. Treffe avgjørelser som er vilkårlige
 4. Treffe avgjørelser som er grovt / åpenbart urimelige
- ▶ **Forholdsmessighet** er ikke en selvstendig skranke, men et moment i grov urimelighetsvurderingen
 - Fastslått av Høyesterett i to dommer (Rt. 2008 s. 560 og Rt. 2011 s. 304)
- ▶ Forslag om lovfesting NOU 2019:5 Ny forvaltningslov



Hva er forholdsmessighet

- ▶ Det må være samsvar mellom mål og midler
- ▶ På den ene siden har vi de fordelene som oppnås ved å gi pålegget
F.eks. at en forurensning blir stanset eller at en vannlekkasje blir reparert
- ▶ På den annen side har vi de ulemper pålegget påfører parten
F.eks. store kostnader, oppgraving av hagen og rivning av bygg / konstruksjoner
- ▶ Vi må gjøre en avveining mellom fordelene og ulempene
Gevinsten man oppnår ved å gjennomføre pålegget, må stå i forhold til kostnadene.

Grunnlaget for forholdsmessighetsvurderingen

- ▶ Vi har en plikt til å opplyse saken best mulig, jf. fvl. § 17
- ▶ Avklare hvilke fordeler som oppnås ved at pålegget blir gjennomført
For å gjøre det må vi skaffe tilveie informasjon om f.eks.:
 - Avløpsledningens tilstand (forurl. § 22 annet ledd)
 - Eksisterende avløpsanleggs alder og funksjon
 - Forurensningssituasjonen i området
 - Eventuell overvannsproblematikk
 - Forhold på eiendommen

Informasjon kan innhentes på forskjellige måter, f.eks.:

- Kommunens arkiver
- Befaring – Fordel å gjøre avtale med eieren på forhånd
- Pålegge eieren å fremskaffe opplysninger – Må ha hjemmel i lov, f.eks. forurl. §§ 49 og 51
- Fagkyndig vurdering
- Kommunens kartsystem

Grunnlaget for forholdsmessighetsvurderingen

▶ Avklare hvilke konsekvenser pålegget har for parten

For å gjøre det må vi skaffe tilveie informasjon om f.eks.:

- Kostnader forbundet med å gjennomføre pålegget
- Eiendommens grunnforhold
- Hvilke inngrep som må gjøres på eiendommen; graving, rivning mv.
- Vil manglende gjennomføring få konsekvenser for parten, f.eks. lekkasje fra en vannledning som medfører utvasking av grunnen, erstatningsansvar, forurensning

Informasjon kan innhentes på forskjellige måter, f.eks.:

- Sende varsel med oppfordring til parten om å gi opplysninger – Plikt etter fvl. § 16 å varsle at kommunen vurderer å gi parten pålegg
- Innhenting av prisoverslag
- Befaring
- Kommunens kartsystem
- Bilder (Google-map)
- Fagkyndig vurdering

Utøvelsen av kan-skjønn

- ▶ Synliggjøres i begrunnelsen, fvl. § 25 (begrunnelsens innhold)
- ▶ Begrunnelsen skal
 - vise til de regler vedtaket bygger på, og
 - nevne de faktiske forhold som har vært av betydning
- ▶ I tillegg bør
 - de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn nevnes
 - F.eks. hvilke momenter / faktiske forhold man har vektlagt og hvorfor man har vektlagt dem.
- ▶ Det er viktig at de faktiske forholdene som man har vurdert, har relevans til lovhjemmelen som pålegget bygger på

Eksempler på å finne vurderingstema i lovhjemler

- ▶ Plan- og bygningsloven § 31 første og andre ledd:
«Eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne lov i en slik stand **at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at de ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.**

Blir plikten ikke overholdt, kan kommunen gi pålegg om sikring og istandsetting.»

- ▶ Forurensningsloven § 22 andre ledd
Ved omlegging eller utbedring av avløpsledninger kan forurensningsmyndigheten kreve at eier av tilknyttet stikkledning foretar **tilsvarende omlegging eller utbedring**. Også ellers kan forurensningsmyndigheten kreve omlegging eller utbedring av stikkledning, **når særlige grunner tilsier det.**

Del 2

Bruk av normalkostnad i saker om tilknytningsplikt



Avgrensninger

- ▶ Denne delen omhandler normalkostnad og uforholdsmessig stor kostnad i forbindelse med tilknytningsplikten etter pbl. §§ 27-1 og 27-2.
- ▶ Jeg kommer ikke til å snakke om:
 - Avstandskravene i pbl. §§ 27-1 andre ledd og 27-2 andre ledd
 - Vilkåret, særlige hensyn, i ovennevnte bestemmelser
 - Vilkårene i pbl. §§ 27-1 tredje ledd og 27-2 tredje ledd (utvidet tilknytningsplikt)
 - Kostnadstak ved tilknytning til offentlige vann- og avløpsledninger (subsidiert fra kommunen)

Tilknytningsplikten følger direkte av loven

- ▶ Pbl. §§ 27-1 andre ledd og 27-2 andre ledd
Når offentlig vannledning/avløpsledning 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 kommunenes skjønn være **forbundet med uforholdsmessig stor kostnad** eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.
- ▶ Det betyr at så sant avstanden ikke er for stor og bygningen kan tilknyttes uten uforholdsmessig stor kostnad og ikke særlige hensyn tilsier det motsatte, skal bygningen tilknyttes offentlig vann- og eller avløpsledning.
- ▶ Kommunen kan gi «dispensasjon» fra tilknytningsplikten dersom det blir uforholdsmessig kostbart eller særlige hensyn tilsier det.
 - Velge ikke å gi pålegg
 - Godkjenne en annen avløpsordning, f.eks. minirenseanlegg

Tilknytningsplikten og uforholdsmessig kostnad

- ▶ Utgangspunktet er at tilknytningsplikten etter pbl. §§ 27-1 annet ledd og 27-2 annet ledd følger direkte av loven så lenge avstandskravene er oppfylt.
- ▶ Uforholdsmessig kostnad har betydning både
 - ved vurderingen av om en ledning ligger over nærliggende areal (avstandskrav) og
 - for om kommunen kan unnta fra tilknytningsplikten
- ▶ Tilknytningsplikt kan foreligge selv om kostnadene blir betydelige, men gevinsten av tilknytning må stå i forhold til kostnaden

Hva skal sammenlignes i tilknytningssaker

På den ene siden

- ▶ Kostnadene huseier har for å tilknytte bygningen til kommunens hovedledninger

Følgende kostnader regnes med:

- Graving og sprengning av grøft
- Legging av stikkledningene
- Kostnadene ved selve tilknytningen
- Eventuelle kostnader ved å tilknytte seg private fellesledninger og ha ledninger liggende over naboeiendom (gjennom avtale eller ved ekspropriasjon)
- Eventuelle refusjonskostnader
- Mv.

Følgende kostnader holdes utenfor:

- Betaling av vann- og avløpsgebyrer, både tilknytningsgebyret og årsgebyret
- Kostnader som eier har hatt til å bygge et separat anlegg
- Kostnader til hotellopphold mens arbeidene pågår
- «Uforutsette kostnader»

Hva skal sammenlignes i tilknytningssaker På den ene siden (forts.)

- ▶ Kommunen har oppfylt sin utredningsplikt når den har innhentet ett prisanslag fra en lokal entreprenør. Ref. Fylkesmannen i Oslo og Akershus, vedtak av 02.03.2017
- ▶ Det er ikke en forutsetning for prisanslagets forsvarlighet at tilbudet må rettes mot grunneier som et bindende tilbud.
Ref. Fylkesmannen i Oslo og Akershus, vedtak av 02.03.2017

Hva skal sammenlignes i tilknytningssaker

På den andre siden

- ▶ Vanlige kostnader for tilknytning av vann- og avløpsledninger i området eller distriktet hvor bygningen som skal tilknyttes, ligger eller normalkostnad.
- ▶ Det må også tas hensyn til:
 - Eiendommens utnyttelse og bruksformål
 - Muligheten for å ha felles ledninger med naboen(e)
 - Eventuelle tilskudd fra kommunen
- ▶ Huseierens økonomi vil ikke være avgjørende for vurderingen
- ▶ For at kostnadene skal være uforholdsmessige, må de ligge ikke uvesentlig over de høyeste sjikt i kommunen. Ref. Pedersen, Sandvik m.fl.



Hva er normalkostnad?

- ▶ Begrepet normalkostnad er ikke brukt i lovbestemmelsene eller i forarbeidene for disse bestemmelsene.
- ▶ Sivilombudet har i sin årsmelding fra 2004 uttalt at opplysninger om hvilket kostnadsnivå som er vanlig i distriktet, er et sentralt spørsmål i forhold til om kommunen har anledning til å pålegge tilknytning (Somb 2004 s. 281). Men de bruker ikke begrepet normalkostnad.
- ▶ Det er vist til normalkostnad i både i Kommunal- og regionaldepartementets brev av 12.10.2012 og i flere avgjørelser fra Statsforvalteren (Fylkesmannen), men det står ingenting om hva normalkostnad er.
- ▶ I samtale med Fylkesmannen i 2014 kom vi til at normalkostnad er de vanlige kostnadene for tilknytning i et område, gjerne et gjennomsnitt.

Fastsettelse av normalkostnad

- ▶ Normalkostnaden skal gjenspeile hva som er vanlige kostnader for å knytte bygninger til kommunens ledninger i forskjellige områder i kommunen.
- ▶ For å kunne utarbeide en normalkostnad for legging og tilknytning av private vann- og avløpsledninger til det offentlige nettet, måtte vi innhente priseksempler fra flere firmaer
 - Kommunen sendte ut en henvendelse til flere rørleggerfirmaer og entreprenører hvor vi ba om å få tilsendt prisoversikter over nylige utførte oppdrag med tilknytning til det offentlige nettet.
 - Det viste seg å være vanskelig å få tilsendt priseksempler fra alle firmaene.
 - I tillegg valgte vi også å benytte priseksempler fra eldre tilknytningsaker, oppjustert til dagens nivå ved å benytte konsumprisindeksen fra Statistisk Sentralbyrå.

Fastsettelse av normalkostnad

- ▶ Vi delte kommunen inn i 3 ulike kategorier:
 1. Småhusbebyggelse (15 m grøft, 9,5 m spregning og 4 m graving i vei).
 2. Næringstomt i by (150 m grøft, 77 m spregning og 4 m graving i vei).
 3. Spredt bebyggelse (150 m grøft, 115 m spregning og 4 m graving i vei).
- ▶ Beregnet normalkostnad for de tre kategoriene, oppjustert og avrundet til hele tusen:
 1. Kr. 334 000,-
 2. Kr. 1 794 000,-
 3. Kr. 1 931 000,-
- ▶ Spørsmålet er hvem som skal vedta normalkostnaden
 - Ingen veiledning fra departementet
 - I Asker kommune er normalkostnaden vedtatt i kommunestyret

Bruk av normalkostnad

- ▶ Kommunal- og regionaldepartementet anbefaler i brev av 12.10.2012 at kommunene angir et tak eller en anslått normalkostnad for forskjellige områder i kommunen
- ▶ Hensikten med å fastsette normalkostnad er større forutberegnelighet og likebehandling
- ▶ Fylkesmannen i Oslo og Viken har i sitt vedtak i klagesak av 09.12.2019 uttalt på s. 5 (hvor innhentet tilbud overskrider fastsatt normalkostnad):
«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.»

Bruk av normalkostnad

- ▶ Departementet uttaler at kostnadene for den enkelte eiendom kan være inntil tre ganger normalkostnaden
- ▶ Når man har fastsatt en normalkostnad, må man gjøre jevnlige justeringer for lønns- og prisstigning.
- ▶ Departementet har forståelse for at det kan være vanskelig å anslå en normalkostnad der det er store variasjoner i grunnforholdene.
- ▶ Om kommunen ikke har fastsatt en normalkostnad stilles det strengere krav til begrunnelsen. Man bør angi hva som er vanlige kostnader i området.



Ny pbl. § 31-14

- ▶ Pbl. § 31-14 første ledd andre punktum (blir vedtatt i disse dager)
Der det er nødvendig for å avverge fare for skade eller vesentlig ulempe på person, eiendom eller miljø, kan kommunen pålegge en eier eller fester av bebygd eiendom å sørge for forsvarlig håndtering av overvann på egen eiendom, forsvarlig avledning av overvann fra eiendommen, eller å gjennomføre en kombinasjon av håndtering og avledning av overvann. Pålegget skal kunne gjennomføres **uten uforholdsmessig stor kostnad**.
- ▶ Prop.125 L (s. 42)
Ved vurderinga vil fleire moment vere relevante. Utgangspunktet er at jo sterkare formålet bak føresegna gjer seg gjeldande, desto meir må tolast. Mengd og omfang av overvatn, kva ein vil hindre skade eller ulempe på, og om skaden er irreversibel, vil vere moment som må vurderast. Kostnadene ved å gjennomføre pålegget vil også kunne vere avhengig av grunntilhøva på eigedommen og korleis eigedommen er utnytta. Vidare kan det redusere kostnadene der kommunen rettar eit pålegg samtidig som eigar eller festar skal gjennomføre eit anna tiltak på eigedommen.

- ▶ Kostnadene som inngår i vurderinga, er alle nødvendige kostnader for å gjennomføre pålegget, som til dømes anleggskostnader og kostnader til ein eventuell ekspropriasjon. Vel kommunen å ha ei tilskotsordning, vil eit slikt økonomisk bidrag kunne trekkjast frå.

... Departementet meiner det er vanskeleg og lite formålstenleg å fastsetje eit øvre kostnadstak i lova eller antyde dette i forarbeida. Det er store variasjonar i geografiske, topografiske og klimatiske tilhøve, og dette kan endrast over tid. Det kan også vere stor forskjell på kor store problem med overvatn eigedommane skapar, og kva for beløp som står i høve for den enkelte grunneigar.

- ▶ **Innst. 35 L (2022-2023)**

Komiteen merker seg forslaget til ny § 31-14 om at kommunen kan pålegge en eier eller fester av bebygd eiendom å sørge for forsvarlig håndtering av overvann på egen eiendom, forsvarlig avledning av overvann fra eiendommen, eller til å gjennomføre en kombinasjon av disse, samt at pålegget skal kunne gjennomføres uten uforholdsmessig stor kostnad.

Kilder og forkortelser

▶ Kilder

- NOU 2019:5 Ny forvaltningslov
- Pedersen, Sandvik m.fl.: Plan- og bygningsrett
- Guttorm Jacobsen: Vann- og avløpsrett
- Somb 2004 s. 281
- Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Fylkesmannen i Hedmark av 12.10.2012
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus/Viken sine vedtak i klagesaker av 02.03.2017 og 09.12.2019
- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)
- Prop. 125 L

▶ Forkortelser

fvl = forvaltningsloven

pbl = plan- og bygningsloven

Prop. L / Ot.prp. = lovproposisjon /odelstingsproposisjon

Innst.= innstilling fra stortingskomité



Takk for meg