



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato:

26.02.2026

Vår ref:

2025/25618

Deres dato:

Deres ref:

25/22618

LILLESTRØM KOMMUNE
Postboks 313
2001 LILLESTRØM

Saksbehandler, innvalgstelefon
Lars André Stallemo, 22003587

Lovlighetskontroll av Lillestrøm kommunes vedtak - kostnadstak for tilknytning offentlig avløpsanlegg

Vi viser til vårt brev 02.10.2025 hvor vi oversendte en anmodning om lovlighetskontroll av Lillestrøm kommunestyre sitt vedtak 11.06.2025 i sak 74/25.

I vedtakets punkt 1 og 2 vedtok kommunestyret et kostnadstak for tilknytning til offentlig avløpsnett. I brevet vårt anmodet vi kommunen om å redegjøre for sitt syn på saken på bakgrunn av anmodningen som var sendt til oss, jf. kommunelovens § 27-4.

Kommunen kom med sin redegjørelse 09.10.2025. Vi beklager lang saksbehandlingstid hos oss.

Etter konkrete vurderinger har vi kommet til at det foreligger «særlige grunner» som tilsier at det foretas en lovlighetskontroll på eget initiativ, jf. kommuneloven § 27-1 andre ledd. Vårt vedtak er:

Lovlighetskontrollen har avdekket feil ved Lillestrøm kommunestyre sitt vedtak 11.06.2025 punkt 1 og 2 i sak 74/25 som gjør det ulovlig. Statsforvalteren opphever vedtakets punkt 1 og 2, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder Lillestrøm kommunestyre sitt vedtak 11.06.2025 i sak 74/25. Kommunestyret fattet følgende vedtak:

1. Lillestrøm kommune setter et kostnadstak på 3G per boenhet for pålegg om tilkobling til offentlig avløpsnett. For landbrukseiendommer gjelder kostnadstaket per eiendom, uavhengig av antall boenheter på eiendommen. Dersom kostnadene overstiger 3G, kan man velge å heller etablere et privat godkjent avløpsanlegg.
2. Vedtaket gjelder boligeiendommer, landbrukseiendommer og eventuelt fritidseiendommer som har fått pålegg om tilkobling til kommunalt avløpsanlegg fra og med 2024.
3. Vedtak i sak 187/24 punkt 17 om stans i saker – krav om tilkobling til kommunalt avløpsnett, oppheves.

E-postadresse:
sfospost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Pb 325
1502 Moss

Besøksadresse:
Moss: Vogts gate 17
Drammen: Dr. Hansteinsgate 9
Oslo: Stensberggata 27

Telefon: 69 24 70 00
www.statsforvalteren.no/os
Org.nr. 974 761 319



Den 12.06.2025 mottok Statsforvalteren en anonym anmodning om lovlighetskontroll av vedtaket. I anmodningen står det blant annet:

Vedtaket innebærer at kostnadene for tilknytning til kommunalt avløpsanlegg ikke skal gjennomføres om kostnadene overstiger 3G (390480 kroner). Dette vedtaket vil ha betydelige miljømessige konsekvenser for vassdragene som følge av redusert tilknytning av eiendommer som er tilknytningspliktig etter pbl § 27-2 annet ledd. Det vil videre medføre økonomiske konsekvenser for selvkostområdet avløp på grunn av redusert tilknytning og mulighet for kostnadsdeling med flere abonnenter. Til slutt vil kostnadstaket påvirke kommunens lovmessige forpliktelser som forurensningsmyndighet og byggemyndighet. Jeg ber derfor om at statsforvalteren gjennomfører en lovlighetskontroll av det nevnte vedtaket på eget initiativ. Det er bare en lovlighetskontroll som kan sikre at vedtaket er i samsvar med gjeldende lover og forskrifter, og at det ikke medfører urimelige eller urettferdige belastninger for eksisterende abonnenter eller offentlige interesser. Det er viktig å sikre at vedtaket er i tråd med relevante lover og forskrifter som plan- og bygningsloven , forurensningsloven og forurensningsforskriften og vannforskriften.

Den 02.10.2025 ba vi kommunen om en redegjørelse for sitt syn på saken, jf. kommuneloven § 27-4.

Kommunen kom med sin redegjørelse 09.10.2025. Kommunen skrev blant annet:

Vedtaket innebærer at det innføres et kostnadstak på 3G (kr 390 480) for tilknytning til offentlig avløpsanlegg, jf. plan- og bygningsloven § 27-2 annet ledd som en klar bestemmelse om hva som anses å være «uforholdsmessig stor kostnad» i Lillestrøm kommune.

For landbrukseiendommer gjelder kostnadstaket per eiendom, uavhengig av antall boenheter på eiendommen. Dersom kostnadene overstiger 3G, kan man velge å heller søke om utslippstillatelse og etablere et godkjent privat avløpsanlegg.

Kommunens vurderinger

Der kommunen har varslet pålegg om tilknytning til kommunal avløpsledning etter reglene i plan- og bygningsloven § 27-2 vil eier, kunne søke om fritak fra tilknytningsplikten dersom tiltaket medfører uforholdsmessig stor kostnad. Fastsettelsen av et konkret kostnadstak gjør vurderingen av når fritak skal gis enklere og mer forutsigbar for innbyggerne. Eier vil, dersom kostnadstaket er nådd, kunne søke fritak fra tilknytningsplikten og om utslippstillatelse.

Kommunestyret har vurdert kostnadstaket som et nødvendig tiltak for å sikre rimelighet og forutsigbarhet for innbyggere som pålegges tilknytning, samtidig som nivået på kostnadstaket ivaretar hensynet til miljø og arbeidet med oppfølging av kommunens egen utslippstillatelse.

Det er kommunens vurdering at vedtaket ligger innenfor rammene av kommunens myndighet etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Lovverket inneholder ikke en eksplisitt øvre kostnadsgrænse for tilknytningsplikten, og kommunen har dermed en skjønsmessig adgang til å fastsette lokale retningslinjer, så lenge disse ikke strider mot overordnet regelverk.

Fylkesmannen i Oslo og Viken har den 09.12.2019 i avgjørelse i klagesak 2019/20800 sagt at et kostnadstak er hensiktsmessig for å sikre forutsigbarhet og unngå usaklig forskjellsbehandling i en kommune. Praksisen med kostnadstak er veletablert i kommune-



Norge slik saksdokumentene og Norsk vann rapport 296/2025 Plikt til å knytte eksisterende bygninger til kommunens hovedledninger viser.

Kommunen erkjenner at kostnadstaket vil medføre at enkelte eiendommer ikke vil ha plikt til å tilknytte seg offentlig avløp. Det er imidlertid vurdert at samfunnskostnaden ved slike tilknytninger vil være uforholdsmessig høy, og at alternative private løsninger – underlagt offentlig godkjenning, tilsyn og kontroll – vil ivareta de miljømessige hensyn som begrunner tilknytningsplikten på en forsvarlig måte.

Kommunen vil fortsatt ivareta sine forpliktelser som lokal forurensningsmyndighet og byggesaksmyndighet, og vedtaket endrer ikke kommunens ansvar for å sikre forsvarlig avløpshåndtering der private løsninger etableres.

Oppsummering

Kommunen vurderer at vedtaket er lovlig og forsvarlig, og at det er fattet på et tilstrekkelig faglig og juridisk grunnlag. Det er foretatt nødvendige vurderinger av konsekvenser, og vedtaket er i tråd med gjeldende rett og forvaltningspraksis.

Statsforvalterens kompetanse ved lovlighetskontroll og spørsmål om kommunens vedtak kan kontrolleres

Et krav om lovlighetskontroll må som utgangspunkt fremmes av minst tre medlemmer av kommunestyret, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd. Hvis «særlige grunner tilsier det», kan Statsforvalteren¹ på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig, jf. § 27-1 andre ledd.

Lovlighetskontroll innebærer ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak hvis det er ugyldig, jf. § 27-3 tredje ledd.

Hvilke avgjørelser som kan lovlighetskontrolleres følger av kommuneloven § 27-2. «Endelige vedtak» kan lovlighetskontrolleres, jf. første ledd bokstav a. Dette er som hovedregel den avgjørelsen som avslutter saken. Det må trekkes en grense mot prosessledende avgjørelser.²

Spørsmålet er om det er fattet en avgjørelse som kan lovlighetskontrolleres.

I plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd står det:

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.

Bestemmelsen regulerer når bebyggelse skal knyttes til avløpsledning. Plikten til tilknytning forutsetter at avløpsledningen går «over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal». Dersom dette vilkåret er oppfylt, er hovedregelen at det foreligger en tilknytningsplikt.³

1 Departementets myndighet til å kontrollere kommunale vedtak er delegert til Statsforvalteren, jf. forskrift om delegering av myndighet etter kommuneloven, inndelingslova og forvaltningsloven, FOR-2019-08-30-1096, punkt IX

2 Prop.46 L (2017-2018) punkt 27.1.4

3 Kommunal- og distriktsdepartementet tolkningsuttalelse 22.05.2025 (TUDEP-2024-4205-5)



Kommunen har likevel adgang til å godkjenne annen ordning dersom tilknytningen vil medføre en «uforholdsmessig stor kostnad» eller dersom «særlige hensyn tilsier det». Dette er begrunnet i at formålene bak bestemmelsene bl.a. er å ivareta hensynet til dyr og menneskers helse, hindre forurensning samt sikre at både vannforsyning og avløpssystemet blir drevet teknisk og driftsøkonomisk rasjonelt, og at en tilknytningsplikt vil ivareta disse hensynene.

Andre setning inneholder to skjønnsmessige vurderinger. Den første er om det etter «kommunenes skjønn [vil] være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad eller særlige hensyn tilsier» en annen avløpsordning. Dersom et av disse alternativene foreligger «kan» kommunen godkjenne en annen ordning.

Slik vi forstår kommunestyret sitt vedtak punkt 1 og 2, er det vedtatt en bindende grense for når kommunen bruker unntaksregelen i plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd andre setning, jf. begrepsbruken «kostnadstak». Vi finner også støtte for denne forståelsen i kommunedirektørens notat til kommunestyret, hvor konsekvenser ved et slikt kostnadstak vurderes. Selv om dette ikke er en endelig avgjørelse i en konkret sak, vil vedtaket legge rettslige føringer for saksbehandlingen av slike saker i kommunen. I departementets veileder⁴ punkt 6.1.3.2 står det:

Vurderingen av om rådet, innstillingen eller uttalelsen anses som en avgjørelse etter § 59 nr. 1 og dermed omfattes av lovlighetskontrollen, vil blant annet bero på om det legger faktiske eller rettslige føringer for den videre saksbehandlingen og om det kan gi rettsvirkninger for kommunen.

(...)

Det kan reises spørsmål om vedtak om kommunale retningslinjer kan være gjenstand for lovlighetskontroll etter § 59. Fastsettelse av retningslinjer har isolert ikke selvstendige rettsvirkninger og er heller ingen realitetsavgjørelse i en sak. Retningslinjene er imidlertid ment som autoritative utsagn som skal legge føringer for kommunens saksbehandling. Det er naturlig at den kommunale administrasjonen anser seg forpliktet til å følge retningslinjene i behandlingen av sakene og bruker dem som en del av normgrunnlaget for sine vedtak. Autoritative utsagn som er ment å få betydning for andres saksbehandling kan anses å falle inn under avgjørelsesbegrepet i fvl. § 6. Disse forholdene taler etter departementets vurdering samlet for at vedtak om kommunale retningslinjer også kan anses som en «avgjørelse» og være gjenstand for lovlighetskontroll etter § 59.

Det er som nevnt ikke vedtatt en «retningslinje», men en endelig kostnadsgrense for når kommunen vurderer at det foreligger «uforholdsmessig stor kostnad», og tiltakshaver kan velge annen avløpsordning, som er vedtatt av kommunen. Dette er en tydelig rettslig føring for hvordan plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd andre setning skal forstås og praktiseres i kommunen.

Vi anser at vedtakets punkt 1 og 2 er en avgjørelse som kan lovlighetskontrolleres, jf. kommunelovens § 27-2 første ledd bokstav a.

Statsforvalteren skal ta stilling til om avgjørelsen har et lovlig innhold, om den er truffet av noen som har myndighet til å treffe det aktuelle vedtaket og om vedtaket er blitt til på lovlig måte. Ved lovlighetskontroll på eget initiativ etter § 27-1 andre ledd kan Statsforvalteren selv bestemme hvilke

⁴ Veilederen «Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet 21. oktober 2013 (H-2299)



forhold lovlighetskontrollen skal omfatte, jf. kommuneloven § 27-3 andre ledd andre setning. Adgangen til prøving ved lovlighetskontroll svarer i hovedsak til domstolenes kontroll med forvaltningsvedtak.⁵

Kommunestyret sitt vedtak punkt 1 og 2 sier altså noe om hvordan unntaksregelen i andre setning skal praktiseres. Kommunens vedtak definerer hva som «etter kommunens skjønn» utgjør «uforholdsmessig stor kostnad». Denne definisjonen sier igjen noe om når kommunen «kan» godkjenne en annen avløpsordning.

I vurderingen av om tilknytningen utgjør «uforholdsmessig stor kostnad» har departementet fastslått at det i realiteten beror på en konkret helhetsvurdering om tilknytningsplikten slår inn.⁶ En tolkning av hva som ligger i «uforholdsmessig stor kostnad» er rettsanvendelsesskjønn. Dette kan Statsforvalteren prøve. Dette har også departementet lagt til grunn.⁷

Om bestemmelsen i andre ledd andre setning er rettsanvendelsesskjønn eller fritt skjønn, er også vurdert av departementet⁸, hvor departementet igjen siterer fra dom avsagt av Søndre Østfold tingrett ([TSOS-2023-1219](#)) punkt 2.2.1:

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.

Tingretten slår her fast at domstolen bør være varsom med å prøve subsumsjonsskjønnet, altså om faktum passer på regelen. Det betyr at også Statsforvalteren ved en lovlighetskontroll må være varsom med å overprøve vedtak hvor kommunen har brukt unntaksregelen til å godkjenne annen avløpsordning. Det er ikke et slikt vedtak som er truffet av kommunestyret i denne saken. I denne saken har kommunestyret vedtatt et kostnadstak som skal gjelde generelt. Dette vedtaket gir rettslige føringer for hvordan «uforholdsmessig stor kostnad» skal forstås. Tolkningen av «uforholdsmessig stor kostnad» er som nevnt rettsanvendelsesskjønn. Etter vårt syn kan vi derfor lovlighetskontrollere kommunestyrets vedtak punkt 1 og 2, fordi det er en tolkning av § 27-2 andre ledd andre setning, ikke en utøvelse av det faglige skjønnet.

Rettslige utgangspunkter for når vedtak kan lovlighetskontrolleres

⁵ Veileder H-2299 punkt 6.2.5.3 og 6.2.4

⁶ Daværende Kommunal- og regionaldepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) tolkningsuttalelse 10.05.2012 (TUDEP-2011-312-2)

⁷ Veileder H-2299 punkt 6.2.5.2

⁸ Tolkningsuttalelse 22.05.2025 (TUDEP-2024-4205-5)



Det er opp til Statsforvalterens frie skjønn om det skal foretas en lovlighetskontroll av kommunens vedtak.

Forarbeidene til kommuneloven gir føringer for spørsmålet om når en sak bør tas opp til lovlighetskontroll. I forarbeidene⁹ fremhever departementet at det generelt skal være en høy terskel for å iverksette lovlighetskontroll av eget tiltak. Ordningen skal være en sikkerhetsventil til bruk hvis Statsforvalteren blir oppmerksom på saker hvor det er tvil om lovligheten, for eksempel gjennom henvendelser fra borgerne eller media.

Ved vurderingen står hensynet til rettssikkerhet og tillit til forvaltningen sentralt. Andre relevante momenter kan være sakens viktighet og samfunnsmessige betydning, og om saken er av prinsipiell interesse.¹⁰ Departementet er tydelig på at en sak bør tas opp til lovlighetskontroll dersom avgjørelsen åpenbart lider av alvorlige feil.¹¹ Det samme kommer til uttrykk i forarbeider.¹²

Vurderingen av om saken skal tas opp til kontroll beror altså på en konkret helhetsvurdering, der det vil veie tungt om det foreligger klare holdepunkter for at det er alvorlige feil ved kommunens saksbehandling eller lovforståelse.

Foreligger det «særlige grunner» til å ta denne saken opp til lovlighetskontroll?

I vurderingen av om det foreligger særlige grunner til å ta kommunens vedtak opp til lovlighetskontroll på eget initiativ, tar vi, på bakgrunn av det ovennevnte, utgangspunkt i om det foreligger alvorlige feil ved kommunens vedtak når det gjelder lovforståelse eller saksbehandling.

Som nevnt ovenfor gir kommunestyret sitt vedtak rettslige føringer for hvordan plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd andre setning skal forstås og praktiseres. Som nevnt, «kan» kommunen unnta tilknytningsplikt dersom det «etter kommunens skjønn» innebærer en «uforholdsmessig stor kostnad» eller «særlige hensyn tilsier det».

I vurderingen av om tilknytningen utgjør «uforholdsmessig stor kostnad» har departementet¹³ fremhevet at det i realiteten beror på en konkret helhetsvurdering om tilknytningsplikten slår inn. Dette skal vurderes konkret i hver enkelt sak. Et sentralt moment er om det foreligger fare for forurensning som kun kan løses tilfredsstillende ved tilknytning til offentlig ledning.

Tilknytningsplikten kan altså foreligge der kostnadene er betydelige så lenge gevinsten av tilknytning står i forhold til kostnadene. Det blir med andre ord også et spørsmål om det er rimelig å kreve tilknytning. I vurderingen er det dermed relevant å trekke inn holdbarheten av eksisterende avløpsordning og alternative løsninger for eiendommen. I uttalelsen skriver departementet at:

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 forurensning som kun kan løses tilfredsstillende ved tilknytning til offentlig ledning. I så fall kan tilknytning kreves også der kostnadene er betydelige.

Etter vårt syn har kommunen innsnevret den vurderingen som følger av § 27-2 andre ledd andre setning om «uforholdsmessig stor kostnad». Som nevnt ovenfor skal det foretas en konkret

9 Prop. 46 L (2017-2018) punkt 27.1.4

10 Veileder H-2299 punkt 6.3.3

11 Veileder H-2299 punkt 6.3.3

12 NOU 2016:4 Ny kommunelov s. 374

13 Tolkningsuttalelse 10.05.2012 (TUDEP-2011-312-2)



vurdering i hvert enkelt tilfelle, hvor også fare for forurensning og kost/nytte sammenlignet med alternative løsninger skal vurderes. Slik vi forstår kommunestyret sitt vedtak vil det vedtatte kostnadstaket frita bygningsmyndighetene/forurensningsmyndighetene for en kost/nytte-vurdering av hvilken avløpsløsning det er rimelig at den enkelte eiendommen skal ha. Etter vårt syn er denne kost/nytte-vurderingen forutsatt lagt til bygningsmyndighetene/forurensningsmyndighetene. Vi bemerker at det ikke er sikkert en privatperson vil se samme nytten av å koble sin eiendom til offentlig avløpsledning om dette eksempelvis er 100 000 kroner dyrere enn en privat avløpsordning, selv om levealderen på den førstnevnte løsningen er betraktelig mye lenger enn sistnevnte løsning. Vi presiserer at hovedregelen er tilknytningsplikt.

Problemene med et slikt vedtak ble også fremhevet av kommunedirektøren i Lillestrøm før kommunestyret sitt vedtak. Vi viser til kommunedirektøren sitt notat til kommunestyret, hvor kommunedirektøren blant annet skrev:

Det vil ikke være mulig å fastsette ett kostnadstak for alle typer bebyggelse, som skal gjelde i hele kommunen, i samsvar med kravene som er gitt plan- og bygningsloven § 27-2 annet ledd. En dispensasjon fra tilknytningsplikten kan først gis etter en konkret vurdering basert på hensynene bak tilknytningsplikten, faglige vurderinger og lokale forhold. Med «kostnadstak» mener kommunedirektøren her et øvre kostnadstak for tilknytning til kommunal avløpsledning, hvor eiendommen i stedet tillates å etablere privat avløpsløsning framfor å knytte seg til kommunal avløpsledning dersom kostnaden overskrider en gitt grense.

Et kostnadstak som fastsettes lavere enn grensekostnaden for gjennomføring av tilknytningsplikten vil etter kommunedirektørens vurdering være i strid med plan- og bygningsloven § 27-2 siden det innebærer et fritak fra lovpålagt tilknytningsplikt uten at det foreligger en konkret vurdering av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Et kostnadstak lavere enn grensekostnaden for gjennomføring av tilknytningsplikten vil kunne gjøre det mer krevende å møte kravene i utslippstillatelsen hvor det er stilt krav om at kommunen skal jobbe mot en tilknytningsgrad til kommunalt nett på 98%.

(...)

Kostnadsgrenser begrenser kommunens mulighet til å etterleve plan- og bygningsloven og forurensningslovens formål.

Vi er enig i disse vurderingene.

Som nevnt ba vi kommunen redegjøre for sitt syn på saken. Kommunen ga sin redegjørelse 09.10.2025. Kommunen redegjorde for innholdet i vedtaket og hvorfor kommunen anså dette som et lovlig vedtak. Vi viser til siteringen ovenfor.

I sin redegjørelse har kommunen først vist til daværende Fylkesmannen i Oslo og Viken sitt vedtak 09.12.2019 i klagesak 2019/20800. Kommunen mener dette vedtaket støtter kommunens synspunkt om at det er lovlig å vedta et kostnadstak for tilknytning. Vi finner det hensiktsmessig å kommentere dette vedtaket.

I nevnte vedtak står det følgende om tilknytningsplikten:

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.

Som Fylkesmannen klargjør i vedtaket var ikke den daværende kostnadsgrensen i Asker kommune bindende, men veiledende. Vi er enig med kommunen i at de kan vedta retningslinjer. Dette er også i tråd med departementets uttalelse, som vi kommer tilbake til nedenfor. Vi kan imidlertid ikke se at Fylkesmannens vurdering i vedtaket 09.12.2019 taler for at et kostnadstak lovlig kan vedtas med hjemmel i plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd andre setning.

I sitatet ovenfor viser Fylkesmannen til departementets anbefaling i brev av 10.05.2012.¹⁴ I uttalelsen står det blant annet:

Begrepet uforholdsmessige kostnader har som nevnt betydning ved vurdering av om en ledning går over nærliggende areal. Det har også betydning for om kommunen kan unnta fra tilknytningsplikten. Begrepet 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. Myndighetene må kun vise en dokumentert beregning. Hvilke kostnader det skal sammenlignes med vil altså kunne variere i betydelig grad, avhengig av bl.a. grunnforholdene i området. Dette gjør at grunneierne har liten forutberegnelighet for om tilknytningsplikten slår inn. Det vil derfor være en fordel om flere kommuner enn i dag angir et tak eller en anslått normal kostnad for forskjellige områder i kommunen. Departementet har imidlertid forståelse for at dette kan være vanskelig der det er store variasjoner i grunnforholdene.

(...)

For at kostnadene skal være uforholdsmessige er det ikke tilstrekkelig at de er noe høyere enn normal kostnaden. I følge Pedersen, Sandvik m.fl. må kostnadene «ligge ikke uvesentlig over de høyeste sjikt i kommunen». Hvor mye kostnaden kan overstige det normale for området er ikke en fastsatt størrelse. Det foreligger så vidt departementet kjenner til ikke departements- eller rettspraksis på området. I en avgjørelse i klagesak fra fylkesmannen i Hedmark fra april 2007 ble krav om tilknytning stadfestet, forutsatt at kostnaden for den

¹⁴ Tolkningsuttalelse 10.05.2012 (TUDEP-2011-312-2)



enkelte eiendom ikke oversteg tre ganger normalkostnaden ved tilkobling, i det tilfellet ca. kr 200.000. Departementet bemerker på generelt grunnlag at både en kostnad tilsvarende tre ganger normalkostnad og en kostnad på kr 200.000 kan ligge innenfor rammene av annet ledd i § 27-1 og § 27-2.

Departementets bruk av begrepet «tak» kan tilsi at intensjonen har vært å åpne for at kommunene kan vedta bindende kostnadstak. Departementet presiserer samtidig at det må bero på en helhetsvurdering om tilknytningsplikten slår til. Slik vi leser uttalelsen i sin helhet har departementet etter vårt syn heller ment at det er hensiktsmessig at kommunen identifiserer en normalkostnad for det konkrete området, som kommunen kan bruke som veiledende i sin vurdering av om det foreligger «uforholdsmessig store kostnader». En slik retningslinje vil skape forutberegnelighet for eventuelle eiendommer som får sin tilknytningsplikt vurdert. Etter vårt syn er det vanskelig å trekke særskilt mye ut av departementets tolkningsuttalelse når det gjelder vedtakelse av kostnadstak. Vi kan på bakgrunn av dette ikke se at departementsuttalelsen åpner for at kommunen kan vedta et bindende kostnadstak som gjelder for hele kommunen.

I sin redegjørelse har kommunen også vist til Norsk Vanns rapport [296/2025](#). Kommunen mener denne rapporten tilsier at praksisen med kostnadstak er veletablert i kommune-Norge. Det kan stilles spørsmål ved hvor stor vekt rapporten har som rettskilde. Kommunen har imidlertid ikke vist til rapporten som støtte for sin tolkning av bestemmelsen, men heller for å vise at denne praksisen er utbredt. Vi finner det hensiktsmessig å kommentere innholdet i Norsk Vanns rapport.

Norsk Vanns rapport 296/2025 har et eget kapittel om nettopp beløpsgrenser eller «kostnadstak» som også rapporten benytter. Vi legger til grunn at kommunen viser til rapportens punkt 8 første avsnitt.

I avsnittet er det pekt på at enkelte kommuner har vedtatt beløpsgrenser for tilknytningsplikten. Det er konkret vist til Lillestrøm kommune, Askøy kommune og Asker kommune har operert med beløpsgrenser eller kostnadstak. Rapporten viser altså at enkelte kommuner har operert med slik grense eller tak. Selv om rapporten viser at enkelte kommuner har hatt en slik praksis, har rapporten likevel et annet syn på lovligheten av et kostnadstak.

På s. 33 viser rapporten til et vedtak fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus datert 02.03.2017 (referanse 2017/9847-3)¹⁵. I vedtaket står det følgende om bindende kostnadstak eller grense:

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 utfra 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:

¹⁵ Vi antar rapporten har inntatt feil dato for vedtaket



«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 normal kostnad 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.

Slik vi ser det taler heller ikke vurderingene gjort i dette vedtaket for at det kan vedtas et kostnadstak som praktiseres som en endelig grense for når tilknytningsplikten slår inn. Fylkesmannen tok nemlig forbehold om at grensen må kunne fravikes.

På s. 33 omtales også det samme vedtaket som kommunen har vist til fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus.¹⁶ I rapporten står det følgende om vedtaket:

I en klageavgjørelse av 11.03.2019 uttalte fylkesmannen i Oslo og Viken at kostnadstaket ikke kan være bindende, men bare veiledende for vurderingen av hva som vil være en uforholdsmessig stor kostnad. Fylkesmannen pekte på at hensikten med et slikt kostnadstak vil være å sikre forutberegnelighet og unngå usaklig forskjellsbehandling. Etter en konkret vurdering kom fylkesmannen til at en kostnad på 451 362 kroner (inkl. mva) ikke var uforholdsmessig, til tross for Asker kommunes beløpsgrense på 250 000 kroner. Fylkesmannen var ikke enig med klageren i at vedkommende ikke var forpliktet til å betale mer enn den fastsatte beløpsgrensen, men pekte på at det var opp til kommunen om den ville dekke det overskytende.

Rapporten vurderer de to vedtakene hos Asker kommune slik:

På bakgrunn av klagesakene og manglende prisjustering, opphevet Asker det fastsatte kostnadstaket. I dag gjelder hovedregelen om at det må gjøres en konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak. På denne måten unngår kommunen en misvisende øvre grense for akseptable kostnader og å uthule hovedregelen om tilknytningsplikt. Samtidig får

¹⁶ Fylkesmannen i Oslo og Akershus vedtak 09.12.2019. Vi antar også her at rapporten har inntatt feil dato vedtaket (brukt «Deres dato» istedenfor «Vår dato»)



kommunen utnyttet muligheten til å pålegge tilknytningsplikt, som et viktig verktøy i opprydningen av forurensende utslipp fra små private avløpsanlegg.

Rapporten vurderer altså at et bindende kostnadstak vil uthule og frata kommunen muligheten til å pålegge tilknytningsplikt for å rydde opp eksisterende forurensende utslipp. Avslutningsvis står det følgende i rapportens side 35:

En beløpsgrense kan fremstå som en lokal forhåndsvurdering av hva kommunen mener er en uforholdsmessig stor kostnad, og at kommunen i alle saker hvor kostnadene overskrider denne beløpsgrensen, vil godkjenne andre løsninger enn tilknytning til hovedledningen. Dette harmonerer dårlig med at unntak forutsetter et enkeltvedtak, hvor det må vurderes konkret i den enkelte saken om kostnaden er uforholdsmessig stor. I tillegg forutsetter alltid unntak at det er mulig å etablere en alternativ lovlig løsning. En beløpsgrense vil følgelig forutsette en tilskuddsordning som dekker kostnadene mellom beløpsgrensen og den lovbestemte tilknytningsplikten.

Statsforvalterne har i noen utslippstillatelser satt vilkår om at kommunen oppnår en bestemt tilknytningsgrad på eksempelvis 98% innenfor den aktuelle tettbebyggelsen innen en fastsatt dato. Dette vil være svært krevende å kombinere med å unnta bygninger fra tilknytningsplikten når kostnadene overstiger et fastsatt beløp. For å unngå å bryte vilkåret i utslippstillatelsen, må kommunen i slike tilfeller finansiere mellomlaget mellom tilknytningsplikten og den fastsatte beløpsgrensen.

Vi viser også til rapportens s. 17 hvor det står følgende om vilkåret «uforholdsmessig stor kostnad»:

Det første alternativet for å innvilge unntak fra tilknytningsplikten, er når kommunen vurderer at tilknytningen vil være forbundet med «uforholdsmessig stor kostnad». Muligheten for å benytte unntaksbestemmelsen må alltid vurderes individuelt, uten noen absolutt øvre kostnadsgrense.

Som nevnt stiller vi spørsmål ved rapporten som rettskilde. Vi vil uansett påpeke at rapporten heller ikke synes å anse et bindende kostnadstak som en lovlig praktisering av plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd andre setning. Om et slikt kostnadstak skulle vært lovlig, mener rapporten at dette forutsetter en kommunal tilskuddsordning. En slik tilskuddsordning ville ført til at eiendommen fortsatt ble pålagt tilknytning etter den kompetansen kommunen har etter § 27-2 andre ledd første setning, men at kommunen dekket resterende del av kostnadene. Vi kan ikke se at Lillestrøm kommune har vedtatt en tilskuddsordning som slår til når kostnadstaket blir nådd.

Vi kan på bakgrunn av dette ikke se at kommunen har noen støtte for sitt vedtatte kostnadstak i uttalelser fra departementet, vedtak fra fylkesmannen eller rapporten fra Norsk Vann. At en slik praksis er utbredt i kommune-Norge er ikke en tilstrekkelig begrunnelse.

Vi er enig med Norsk Vann når det gjelder problemene et slikt kostnadstak vil medføre, men finner å legge mest vekt på lovens ordlyd, forarbeider og departementets tolkningsuttalelser for forståelsen av hvordan § 27-2 andre ledd andre setning skal praktiseres. Vi er som nevnt enig med kommunen i at det kan vedtas en retningslinje for det skjønnet kommunen skal utøve etter § 27-2 andre ledd. I denne saken har kommunen imidlertid truffet et kostnadstak/forhåndsvedtak som har bundet kommunens fremtidige vurdering av hva som utgjør «uforholdsmessig stor kostnad», jf. plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd. Kommunen har gjort dette for alle eiendommene i kommunen, og uten å vedta en tilskuddsordning. Som nevnt ovenfor har kommunen innsnevret den vurderingen



som følger av § 27-2 andre ledd andre setning om «uforholdsmessig stor kostnad». Bestemmelsen skal praktiseres slik at det skal foretas en konkret helhetsvurdering i hvert enkelt tilfelle. På bakgrunn av det ovennevnte mener vi at et konkret kostnadstak er i strid med plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd andre setning, og derfor ikke lovlig.

I vurderingen av om det foreligger særlige grunner for å utføre lovlighetskontroll er det som nevnt naturlig å ta utgangspunkt i om det foreligger alvorlige feil ved kommunens vedtak. Andre relevante momenter er hensynet til rettssikkerhet og tillit til forvaltningen, sakens viktighet og samfunnsmessige betydning, og om saken er av prinsipiell interesse.

Etter vårt syn har saken en samfunnsmessig betydning. Som nevnt er formålet med tilknytningsplikten ikke bare ivaretagelse av hensynet til folks og dyrs helse, men også å sikre at den offentlige vannforsyningen og avløpssystemet blir bygd ut og drevet teknisk og driftsøkonomisk rasjonelt.¹⁷ En lavere tilknytningsgrad enn det hovedregelen forutsetter kan få betydning for avløpssystemets drift. Vi viser også til ovennevnte bekymringer fra kommunedirektøren og Norsk Vanns rapport.

Etter vårt syn har saken også prinsipiell betydning. Det er anført av Lillestrøm kommune at flere kommuner har vedtatt slike kostnadstak. Lillestrøm kommune har også opplyst om at flere kommuner avventer avgjørelse i denne saken. Når det er fattet et ulovlig vedtak, taler dette etter vårt syn for at lovlighetskontroll utføres.

Vedtaket er fattet 11.06.2025. Vi kan ikke se at tidsaspektet får særlig tungtveiende betydning her. Vedtakets innhold innebærer heller ikke at innrettelseshensynet gjør seg særlig tungtveiende.

Oppsummert har vi kommet til at sakens prinsipielle betydning og samfunnsmessige hensyn taler for at det foreligger «særlige grunner» for en lovlighetskontroll. At vedtaket også er i strid med gjeldende rett tillegges naturligvis også vekt.

Oppsummering - Statsforvalteren opphever vedtaket

Det følger av kommuneloven § 27-3 fjerde ledd at Statsforvalteren skal oppheve vedtak hvis det er gjort feil som gjør det ugyldig. Når det gjelder innholdsmangler, presiserer departementet at det klare utgangspunktet er at en avgjørelse som etter sitt innhold er i strid med gjeldende rett skal kjennes ugyldig.¹⁸ I dette tilfellet består innholdsmangelen av at kommunen har vedtatt et kostnadstak i strid med forutsetningene i plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd andre setning. Departementet er tydelig på at en sak bør tas opp til lovlighetskontroll dersom avgjørelsen åpenbart lider av alvorlige feil. Dette taler for at vedtaket må oppheves. Også den samfunnsmessige betydningen taler for dette. På bakgrunn av dette kan ikke tidsaspektet eller at eventuelle parter har innrettet seg etter kommunens vedtak tillegges særskilt vekt.

Vedtaket punkt 1 og 2 må etter dette oppheves som ugyldig, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

¹⁷ Ot.prp.nr.45 (2007–2008) s. 186

¹⁸ Veileder H-2299 punkt 7.1.2



Konklusjon

Lovlighetskontrollen har avdekket feil ved Lillestrøm kommunestyre sitt vedtak 11.06.2025 punkt 1 og 2 som gjør det ugyldig. Statsforvalteren opphever vedtakets punkt 1 og 2, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

Statsforvalterens vedtak i saken er endelig og kan ikke påklages.¹⁹

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus
avdelingsdirektør
Juridisk avdeling

Odd Meldal
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

¹⁹ Veileder H-2299 punkt 6.1 og 8.1