

KAPITTEL 5

Kommunens krav og vilkår knyttet til vann og avløp – eierrådighet eller myndighetsutøvelse?

Lars Baklund

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Abstract: Municipalities set a number of requirements and conditions relating to the establishment of mains and branch lines as well as conditions for the provision of water and sewage services. As a general rule, these are anchored in the municipality's standardized subscription conditions and VA norm. It is clear from these conditions that the requirements have been set by the municipality in its capacity as owner.

At issue is whether such provisions can actually be anchored in the municipality's ownership, i.e., in the municipality's private autonomy, with the associated consequence that only private law rules can regulate the relationship between a municipality and a private party. The traditional answer to this has been yes. With this article, I want to question this starting point. With reference to the Supreme Court's decision in HR-2021-2510-A, there are strong arguments that municipalities' subscription conditions cannot be anchored in their private autonomy (ownership). The nature, purpose and social area of the terms support this direction.

Keywords: the principle of legality, private autonomy, subscription terms

1 Innledning

Kommunenes krav og vilkår knyttet til etablering av hovedledninger og stikkledninger samt vilkår for å få levert vann- og avløpstjenester vil som hovedregel være inndelt som følger:¹

¹ Unntak/variasjoner kan forekomme i enkelte kommuner.

Sitering: Baklund, L. (2022). Kommunens krav og vilkår knyttet til vann og avløp – eierrådighet eller myndighetsutøvelse? I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – Rettigheter og regulering i utvikling* (Kap. 5, s. 119–141). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch5>
Lisens: CC-BY 4.0

- a) Standardiserte abonnementsvilkår (tidl. Normalreglementet for sanitæranlegg):
- Tekniske bestemmelser: Tekniske krav og vilkår til stikkledninger som må oppfylles for påkobling til hovedledning og som kommunen stiller i kraft av sitt eierskap.
 - Administrative bestemmelser: Krav og vilkår for å få levert vann- og avløpstjenesten fra kommunen.
- b) VA-norm: Tekniske bestemmelser som beskriver hvorledes opparbeidelse av hovedledninger skal utføres (løsninger, valg av produkter m.m.) for kommunal godkjenning og overtakelse etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 18-1 (5).² Normalt vil VA-normen være forankret i kommuneplanbestemmelse etter pbl. § 11-9 nr. 3.

De standardiserte vilkårene (punkt a) vil i stor utstrekning være basert på KS' standardiserte abonnementsvilkår.³ Det henvises her og i den videre fremstillingen til KS' standardiserte abonnementsvilkår utgave 2017, henholdsvis «Administrative bestemmelser» og «Tekniske bestemmelser».

Av begge de ovenfor nevnte (administrative og tekniske bestemmelser) fremgår følgende: «Abonnementsvilkårene for vann og avløp er gitt av kommunen som eier av hovedanleggene og leverandør av vann- og avløpstjenester.»⁴

Problemstillingen for denne artikkel er om slike bestemmelser egentlig kan forankres i kommunens eierrådighet, det vil si i kommunens privatautonomi, med den tilhørende konsekvens at det eventuelt kun er privatrettslige rettsregler som regulerer forholdet mellom kommunen og den private part.

Det tradisjonelle svaret på dette har vært ja, og således muligens også grunnlaget for ovennevnte sitat. Jeg ønsker med denne artikkelen å stille spørsmålstegn ved dette utgangspunktet.

Siktemålet for denne artikkel vil være juridisk. Den vil således, og som bemerket innledningsvis, ikke gå inn på i hvilken grad eller omfang

² Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

³ Digitalt tilgjengelig via: <https://va-jus.no/standard-abonnementsvilkar/>

⁴ Digitalt tilgjengelig via: [https://va-jus.no/standard-abonnementsvilkar.](https://va-jus.no/standard-abonnementsvilkar/) Se administrative bestemmelser – punkt 1.2.

ovennevnte sitat er et generelt uttrykk for hvorledes ulike kommuner gjennomfører sin forankring. Noe som i seg selv selvsagt kunne vært interessant å belyse.

Artikkelen vil ut fra et rent rettslig perspektiv forsøke å belyse i hvilken utstrekning vilkårene/kravene som fastsettes faktisk kan forankres i kommunens eierrådighet, eller om disse bestemmelsene utgjør offentlig myndighetsutøvelse som krever hjemmel i lov i samsvar med legalitetsprinsippet.

Problemstillingen krever først og fremst en nærmere redegjørelse for henholdsvis begrepene eierrådighet og legalitetsprinsippet, for deretter å gå dypere inn i grensedragningen mellom disse forankringspunktene og hvilke momenter vi ut fra rettskildebildet kan utlede for en slik grensedragning og vurdering. Dette vil jeg komme nærmere tilbake til i kapittel 2.

Utgangspunktet vil her være at dersom bestemmelsene, etter en rettslig vurdering, faller inn under legalitetsprinsippet, krever dette at bestemmelsene (kravene/vilkårene) må ha forankring i lov for å kunne gjøres gjeldende ovenfor private parter.

Dersom det derimot faller inn under det offentliges eierrådighet, så vil utgangspunktet være at kommunene kan stille krav og bestemmelser med videre på lik linje med andre private parter. Dog vil det i denne relasjon i tillegg være et tema om andre forvaltningsrettslige rettsregler likevel kan få anvendelse på slik utøvelse (eksempelvis læren om myndighetsmisbruk). Dette kommer jeg nærmere tilbake til under kapittel 3.

For det annet krever problemstillingen en gjennomgang av i hvilken utstrekning bestemmelsene rent faktisk er eller eventuelt kan forankres i lov, og da uavhengig av om de administrative og tekniske bestemmelsene selv statuerer at bestemmelsene er gitt i medhold av eierrådighet. På dette punkt vil jeg kun foreta en overfladisk gjennomgang av ulike rettsgrunnlag, men med noe fokus på bestemmelsen i pbl. § 11-9 nr. 3 som gir anledning til å stille nærmere krav til VA-tekniske forhold i bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Disse elementene omtales nærmere i kapittel 4.

1.1 Standardiserte abonnementsvilkår

Dette er ingen empirisk studie, og det er som nevnt under punkt 1 tatt utgangspunkt i KS' standardiserte abonnementsvilkår og da henholdsvis de administrative og tekniske bestemmelser.

Det vil ikke her bli foretatt noen nærmere gjennomgang av innholdet i disse bestemmelsene, da dette ikke vil være nødvendig for den problemstilling som skal vurderes. I hvilken grad bestemmelsene er «gode», «fornuftige» eller «rimelige» (noe de sikkert i all hovedsak kan være), inngår således ei heller i drøftelsen.

Artikkelen baserer seg på juridisk metode, og det avgjørende for problemstillingen er at det i disse bestemmelsene stilles krav og vilkår fra kommunens side ovenfor private parter som ønsker å koble sitt anlegg (stikkledninger) og/eller få levert vann- og avløpstjenester.

Vi er således i en situasjon hvor det offentlige (kommunen) stiller krav og vilkår overfor private rettssubjekter for at disse skal kunne gjennomføre sine tiltak eller oppnå sine målsettinger ved tilkobling til sentral VA-infrastruktur.

1.2 Legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet følger av Grunnloven § 113 som lyder følgende: «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.»

Som nevnt under punkt 1.1 gjelder bestemmelsene overfor private parter som ønsker å koble seg på/få tjenester levert fra det kommunale VA-systemet.

I andre relasjoner er vi nok svært vant til at det offentliges krav eller vilkår for å kunne utøve et tiltak eller oppnå et gode, må være hjemlet i lov eller forskrift, og at man som privat part har en rett til å utøve aktiviteten eller oppnå godet dersom man oppfyller lovens vilkår, se eksempelvis i denne relasjon VA-normens forankring i pbl. § 11-9 nr. 3.

Denne relasjonen mellom private parters ønske om å utøve en aktivitet og det forhold at det offentliges eventuelle inngrep i slike aktiviteter må lovhjemles, følger av legalitetsprinsippet.

Det følger da videre av dette at dersom bestemmelsene i realiteten er slik myndighetsutøvelse som krever hjemmel i lov, så vil den angitte forankring i eierrådighet trolig ikke være rettslig holdbar.

1.3 Eierrådighet

Den klare hovedregel er at det offentlige har den samme eierrådighet som private rettssubjekter.

Det offentlige kan inngå privatrettslige avtaler på linje med enhver privatperson eller næringsdrivende – også forvaltningen har og kan bruke privatautonomi. Kompetansen til å inngå privatrettslige avtaler følger etter sikker oppfatning av Grunnloven § 3 [...].⁵

Kjennetegnet ved slike privatrettslige avtaler inngått som følge av eierrådighet, er at de like gjerne kunne vært inngått mellom to private parter.

Det vises i denne anledning også til HR-2021-2510-A:

Utgangspunktet er at en kommune har den samme rettslige og faktiske rådighet over sine eiendommer som andre grunneiere.⁶

[...]

Utgangspunktet er at det offentlige har samme eierrådighet som private.⁷

2 Grensedragningen mellom eierrådighet og legalitetsprinsippet

Det foreligger flere rettsavgjørelser som behandler omfanget av, samt grensedragningen mellom, det offentliges utøvelse av eierrådighet og kravet til hjemmel i lov.⁸

5 NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov — lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* kap. 27.

6 HR-2021-2510-A premiss 55.

7 HR-2021-2510-A premiss 64.

8 HR-2012-1818-A; HR-2009-2055-A; HR-1995-34-A; RT-1997-2025; RT-1993-869.

Sentralt i denne sammenheng står Høyesteretts avgjørelse i HR-2021-2510-A. Saken gjaldt krav om fastsettelsesdom for at et foretak ikke hadde rett til å utplassere og drive næringsmessig utleie av el-sparkesykler på eller fra Trondheim kommunes eiendommer uten tillatelse fra kommunen, og problemstillingen var om kommunen kunne vedta en slik ordning i kraft av sin eierrådighet (til grunnen), eller om ordningen krevde hjemmel i lov. Avgjørelsen inneholder en utførlig gjennomgang av rettskildebildet samt de momenter som må vurderes for å avgjøre om krav/vilkår/vedtak som er fastsatt av det offentlige kan hjemles i det offentlige organets eierrådighet eller om det krever hjemmel i lov som følge av legalitetsprinsippet. Selv om det ikke er av direkte relevans skal det for ordens skyld nevnes at Høyesteretts konklusjon i HR-2021-2510-A var at slike krav/bestemmelser ikke kunne hjemles i eierrådigheten. Jeg vil komme nærmere tilbake til avgjørelsen nedenfor.

Problemstillingene rundt eierrådighet og legalitetsprinsippet er videre behandlet av Forvaltningslovutvalget i NOU 2019: 5, og som jeg delvis også vil komme nærmere tilbake til senere.

I juridisk teori er problemstillingen omtalt og behandlet av blant annet Hans Petter Graver,⁹ Arvid Frihagen,¹⁰ Torstein Eckhoff og Eivind Smith¹¹ og Erik Magnus Boe.¹²

Som oppsummert i HR-2021-2510-A¹³ synes rettskildebildet relativt entydig at utgangspunktet og hovedregelen er at det offentlige har samme eierrådighet som private.

Det vil imidlertid gjelde visse skranker for denne utøvelsen. Desto større likheter det er med ordinær forvaltning, desto større grunn er det til å la offentligrettslige regler få anvendelse i tillegg til de privatrettslige. I dette ligger også eventuelt kravet om lovhjemmel.

Avhengig av graden av likhet med ordinær forvaltning vil det altså kunne forekomme tilfeller hvor enkelte forvaltningsrettslige rettsregler og prinsipper får anvendelse, samt tilfeller hvor også legalitetsprinsippet

9 Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Universitetsforlaget 2020.

10 Arvid Frihagen, *Forvaltningsrett*, bind I, 3. utg., Universitetsforlaget 1977.

11 Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg., Universitetsforlaget 2018.

12 Erik Magnus Boe, *Forsvarlig forvaltning*, Universitetsforlaget 2018.

13 Avsnitt 64.

og kravet til lovhjemmel vil måtte gjelde. «Det vil oftest kunne være tilfelle når reguleringen virker inngripende og skal ivareta politiske eller samfunnsmessige hensyn.»¹⁴

Problemstillingen i det følgende vil således være å kunne identifisere de faktorer eller momenter som trekker i retning av at det foreligger slik offentlig myndighetsutøvelse som krever hjemmel i lov. Det påpekes i HR-2021-2510-A at definisjonen av hva som regnes som et vedtak etter forvaltningsloven (fvl.) § 2 ikke vil være avgjørende for denne grensedragningen.

Forvaltningslovutvalget har, i forbindelse med spørsmålet om skillet mellom offentlig myndighetsutøvelse og privatrettslige avtaler, angitt følgende momenter til vurdering:

- Hvilket samfunnsområde gjelder det?
- Hva er formålet?
- Gjelder det fordeling av knapphetsgoder?
- Hvilken balanse er det i ytelsene mellom den private part og det offentlige? Desto mer balanse det er i ytelsene mellom partene, desto større grunn er det for å anse forholdet som kun privatrettslig.
- Dersom det gjelder et område som skal dekke grunnleggende behov for innbyggerne vil det som oftest tale for at det utgjør offentlig myndighetsutøvelse.

Høyesterett oppsummerer ovennevnte slik i HR-2021-2510-A:

I kjernen av begrepet ligger forbud og tillatelser og andre disposisjoner som har en klar offentligrettslig karakter. Formålet med tiltaket spiller også inn. Videre har det betydning om det dreier seg om et ensidig pålegg, eller om gjensidige ytelser.

2.1 Nærmere om abonnementsvilkårene

Det tradisjonelle synspunktet på rettsområdet har lenge vært at kommunen fastsetter abonnementsvilkårene i kraft av å eie infrastrukturen, altså

¹⁴ HR-2021-2510-A avsnitt 64.

i kraft av kommunenes private autonomi. Bestemmelsene vil da reguleres av avtaleretten, og hovedregelen blir da at forvaltningslovens bestemmelser ikke kommer til anvendelse.¹⁵

Synspunktet bygger på uttalelser fra Eckhoff og Smith, om at VA-bestemmelser ikke er «offentlig myndighetsutøvelse», som er et grunnvilkår for at det skal foreligge et vedtak i forvaltningsrettslig forstand jf. fvl. § 2 bokstav a.

Eckhoff og Smith skriver følgende:

En begrensning av begrepet «forskrift» ligger også i at det må dreie seg om en bestemmelse som er gitt «under utøving av offentlig myndighet». Det å sette vilkår for leveranse eller tjenesteyting fra for eksempel kommunale e-verk eller vannverk, eller fra postverket eller Norges statsbaner, kan i hvert fall som hovedregel, – ikke anses som myndighetsutøvelse. Selv om de standardvilkår som fastsettes for slike ytelser nok kan bli bestemmende for privates rettigheter og plikter, kan de av den nevnte grunn ikke anses som forskrifter i relasjon til fvl. kap. VII. Men på grunn av standardvilkårenes store betydning for alle som gjør bruk av de nevnte tjenestene, er det selvsagt viktig at de blir forsvarlig forberedt.¹⁶

Det må da imidlertid merkes at det de siste årene har skjedd en ikke ubetydelig forvaltningsrettslig rettsutvikling. Rettstilstanden har blitt grundig gjennomgått av forvaltningsutvalgets utredning i NOU 2019: 5, og Høyesteretts har i HR-2021-2510-A grundig gjennomgått både hva som ligger i begrepet «offentlig myndighetsutøvelse», samt hvilke rammer det offentlige har til å fastsette vilkår på bakgrunn av sin private autonomi. Rettstilstanden bør i lys av dette vurderes på nytt.

Vedrørende det offentlige muligheter til å fastsette vilkår i kraft av å være grunneier, uttaler Høyesteretts flertall på fire dommere følgende i avsnitt 64:

Utgangspunktet er at det offentlige har samme eierrådighet som private. Men det gjelder visse egne skranker for det offentlige rett til å disponere over egen grunn. Jo større likhet det er med vanlig forvaltning, jo større grunn er det til å

¹⁵ Guttorm Jakobsen, *Vann- og avløpsrett*, Norsk Vann 2020, på s. 409.

¹⁶ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsretten*, 6. utg., Tano Aschehoug 1994, på s. 539.

la offentligrettslige regler få anvendelse i tillegg til de privatrettslige – herunder kravet om lovhjemmel. Det vil oftest kunne være tilfelle når reguleringen virker inngripende og skal ivareta politiske eller samfunnsmessige hensyn. Særlige begrensninger gjelder på grunn som er beregnet til allmenn bruk, som veger og torg. Til dette kommer at eieren i kraft av sin eierrådighet ikke kan gripe inn mot aktivitet som utøves med hjemmel i lov, slik Forvaltningslovutvalget peker på i NOU 2019: 5 side 447.

Angående grensdragningen mellom offentlig myndighetsutøvelse og utøvelse av privat autonomi slutter flertallet seg til forvaltningsutvalgets utredning om at:

I vurderingen tas det hensyn til hvilket samfunnsområde avtalen er gjort på, hva formålet med avtalen er, om det dreier seg om fordelingen av et knapphetsgode, og hvilken motytelse den private parten må svare. Jo mer balansert avtalen er med hensyn til fordelingen av rettigheter og plikter, desto mindre offentligrettslig preg har den. På den annen side vil avtaler på områder hvor det offentlige skal dekke grunnleggende behov for innbyggerne, som på helse-, omsorgs- og utdanningssektoren, ofte bli regnet som myndighetsutøving.

Vilkår og krav i forbindelse med kommunens VA-bestemmelser er i utgangspunktet inngripende bestemmelser som ivaretar både politiske og samfunnsmessige hensyn. Bestemmelsene er inngripende fordi den enkelte (den private part) i liten eller ingen grad kan velge andre leverandører, og således i praksis er tvunget til å akseptere de betingelser kommunen har fastsatt i sine abonnementsvilkår, herunder både de tekniske og administrative bestemmelser. Tilgangen til vann og avløp er videre et grunnleggende behov for innbyggerne, og det vil derfor foreligge stor likhet til vanlig forvaltning, hvilket i seg selv taler for at offentligrettslige regler bør komme til anvendelse.

Når det gjelder hva som ligger i begrepet «offentlig myndighetsutøvelse» er dette gjennomgått av Høyesterett. Etter å ha vurdert begrepet konkluderer flertallet i avsnitt 69 at:

I en vurdering av om et vedtak må bedømmes som offentlig myndighetsutøvelse slik at det krever hjemmel i lov, står altså flere forhold sentralt. I kjernen av begrepet ligger forbud og tillatelser og andre disposisjoner som har en klar

offentligrettslig karakter. Formålet med tiltaket spiller også inn. Videre har det betydning om det dreier seg om et ensidig pålegg, eller om gjensidige ytelser.

Videre gir flertallet i avsnitt 93 en ny oppsummering under subsumsjonen av de konkrete rettslige spørsmålene saken reiste:

Oppsummert så langt vil vedtakets art, dets formål, samfunnsområdet det retter seg mot – at det knytter seg til borgernes bruk av retten til å ferdes på offentlig veg – tilsi at det ikke kan bestemmes i kraft av eierrådigheten.

Når det gjelder kommunenes vilkår og krav forbundet med abonnementsvilkårene, så er dette vilkår som innebærer potensiell nektelse eller tillatelse samt krav ovenfor private parter, og det gjelder private parters bruk av essensiell infrastruktur som sikrer grunnleggende rettigheter, blant annet retten til rent vann. FNs menneskerettighetsråd vedtok i 2010 at tilgang til vann og sanitær er en menneskerettighet under FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-konvensjonen).

Samlet sett synes Høyesteretts momenter i HR-2021-2510-A med styrke å tale imot det tidligere utgangspunktet om at vilkår under abonnementsvilkårene som utgangspunkt kan forankres i kommunens private autonomi (private eierrådighet), og at det således er tale om «offentlig myndighetsutøvelse» jf. fvl. § 2 bokstav a.

Dersom vi ser nærmere hen til momentene fra forvaltningslovutvalget, og som videreføres i Høyesteretts vurdering, så er vi her innenfor et samfunnsområde som i utgangspunktet er meget sterkt preget eller styrt av offentlig kontroll og eierskap, og hvor det i liten grad er rom for private aktører eller et privat marked, jf. Høyesterett premiss 84. Det dreier seg videre om grunnleggende teknisk infrastruktur som er av vital interesse og nødvendighet for befolkningen, jf. herunder vedtagelsen av tilgang på vann som en menneskerettighet. Formålet med reguleringen er, innenfor hver kommune, å skape ensartede regler som sikrer god/tilfredsstillende og stabil tilgang til vann og avløp. Det ligger i det allerede nevnte at det her er tale om å dekke et grunnleggende behov for normal eksistens, jf. her Høyesteretts premiss 83 «... ivaretar grunnleggende behov hos innbyggerne, ofte vil bli regnet som myndighetsutøvelse». Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt dette utgjør et knapphetsgode eller ei, så fremstår muligens diskusjonen i utgangspunktet noe fremmed. Jeg tenker da

sett i relasjon til at vi ordinært eksempelvis ikke tenker på tilgangen til vann som et knapphetsproblem i Norge. Et slikt utgangspunkt blir imidlertid lite nyansert. Det er som utgangspunkt ikke noen valgfrihet når det gjelder tilkobling og tilgang til vann og avløp – det foreligger intet «marked» man kan velge i eller alternative «leverandører». Med et slikt bakteppe utgjør tilgangen til vann og avløp et knapphetsgode som hovedsakelig styres av en aktør. Det kan i vurderingen muligens i noe større utstrekning hevdes at det foreligger en jevn balanse mellom ytelsene mellom den private og det offentlige, det vil si i balansen mellom de krav/vilkår den private part må akseptere sett i forhold til den infrastruktur (hovedinfrastruktur) og ressurs det gis tilgang på. Jeg kan imidlertid i en totalvurdering ikke se at dette siste momentet skulle være utslagsgivende for vurderingen sett under ett. Det er også, med direkte henvisning til Høyesteretts vurderinger i premiss 94–99, grunn til å bemerke og reflektere over at dette (VA) er et område hvor lovgiver generelt synes å være av den oppfatning at det er et behov for relativt omfattende lovgivning (det henvises her til en noe kortfattet oppsummering av dette under punkt 4 nedenfor). Riktigheten av mitt ståsted her kan selvsagt diskuteres, men det fremstår klart at Høyesterett også vurderer denne relasjonen i HR-2021-2510-A, og etter min vurdering synes også dette momentet å tale for konklusjonen.

3 Forvaltningsrettslige skranker for utøvelse av eierrådighet

Dersom vilkårene i abonnementsvilkårene likevel skulle falle inn under det offentliges eierrådighet i samsvar med det klassiske utgangspunktet, så vil det være et tema om andre forvaltningsrettslige rettsregler likevel kan få anvendelse på slik utøvelse (eksempelvis læren om myndighetsmisbruk).

I NOU 2019: 5 kapittel 27 gjennomgår forvaltningslovens utvalg regler om forvaltningens inngåelse av avtaler, eierrådighet og faktiske handlinger¹⁷ og skriver innledningsvis: «Utvalget skal i dette kapitlet vur-

¹⁷ Digitalt tilgjengelig via: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/?ch=28>

dere om det bør gis regler om saksbehandlingen ved inngåelse av avtaler og ved utøving av eierrådighet, og i så fall hvilke regler som bør gjelde.» Videre skriver utvalget om den her aktuelle typen avtale:

Mange avtaler inngås med utgangspunkt i forvaltningens privatautonomi, typisk eierrådighet. Slike avtaler kan omtales som privatrettslige avtaler og kunne etter sin art også ha vært gjort mellom to privatpersoner. Eksempler på slike avtaler er avtaler om kjøp eller leie av fast eiendom eller løsøre og avtaler om kjøp av tjenester som IKT, advokattjenester, kantinedrift, vaktmester- og rengjøringstjenester. Noen avtaler er omfattende, som entreprisedavtaler om større bygg eller samferdselsanlegg. Avtaler om offentlig-privat samarbeid, såkalte OPS-avtaler, hører til denne gruppen og brukes for å organisere og finansiere større statlige utbyggingsprosjekter. OPS-avtalene innebærer at et privat selskap får ansvaret for å bygge, drifte, finansiere og vedlikeholde store prosjekter som er bestilt av det offentlige. Det offentlige angir kravene til kvalitet, omfang og andre overordnede målsettinger for prosjektet, men samarbeider for øvrig med den private aktøren om prosjektutformingen. Innenfor disse rammene har den private aktøren frihet til selv å bestemme hvordan prosjektet skal gjennomføres og bestillingen leveres.

[...]

I en gjennomgåelse av gjeldende rett og drøfting av hvilke regler som bør gjelde, må man ha for øye at avtaler med private kan være ordinære privatrettslige, et uttrykk for utøving av offentlig myndighet eller en oppfølging av eller et alternativ til forvaltningsvedtak. Noen avtaler er en kombinasjon av disse formene. Hva slags avtale det er tale om å inngå, avhenger av formålet med avtaleinngåelsen. Det kan skilles mellom avtaler som har til formål å sette det offentlige bedre i stand til selv å løse sine oppgaver, avtaler som har til formål at private skal utføre oppgaver som det offentlige i utgangspunktet har ansvaret for, og avtaler som primært har til formål å dekke behov hos den private parten. For en del avtaler kan formålet være kombinert.

[...]

Det offentlige kan inngå privatrettslige avtaler på linje med enhver privatperson eller næringsdrivende – også forvaltningen har og kan bruke privatautonomi. Kompetansen til å inngå privatrettslige avtaler følger etter sikker oppfatning av

Grunnloven § 3 og ligger dermed hos Kongen. Hos kommuner og fylkeskommuner ligger kompetansen hos kommunestyret og fylkestinget (kommuneloven 22. juni 2018 nr. 83 § 5-3).

En privatrettslig avtale med det offentlige som er inngått på grunnlag av søknad om tillatelse og det offentliges tillatelse, forutsetter altså at den som gir tillatelse har avtalerettslig fullmakt til dette fra ordføreren.

Forutsatt at det foreligger slik fullmakt, blir spørsmålet så hvilken type avtale som eventuelt inngås; en formuerettslig avtale eller en forvaltningsrettslig avtale. Dette oppsummeres i NOU 2019: 5 under pkt. 273.2.2, der utvalget skriver:

Forvaltningsloven gjelder for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer» (fv. § 1). Dette omfatter alle tilfeller der et forvaltningsorgan handler på vegne av det offentlige, enten det dreier seg om offentlig myndighetsutøving eller utøving av privatautonomi, og uavhengig av den rettslige karakteren til og det nærmere innholdet i de avtalene som blir inngått. Dette gjør at de alminnelige reglene i forvaltningsloven kapittel II og III – bl.a. om inhabilitet, veiledningsplikt, saksbehandlingstid, partsrepresentasjon, taushetsplikt og elektronisk kommunikasjon – også gjelder når forvaltningen inngår avtaler med private.

Om reglene i fv. kapittel IV–VI (om enkeltvedtak) eller i kapittel VII (om forskrifter) gjelder for avtaler, beror på om avtalene faller inn under lovens definisjon av vedtak (fv. § 2 første ledd bokstav a). Det kritiske punktet er om avtalen – det offentliges forpliktelse – innebærer «utøving av offentlig myndighet». I juridisk teori har det vært ulike oppfatninger om hvilke avtaler som må anses som vedtak. Allerede i Forvaltningskomiteens innstilling ble det fremholdt at enkelte avtaler kunne bli å betrakte som enkeltvedtak:

«Det offentlige vil ofte være part i et privatrettslig kontraktsforhold. [...] De beslutninger offentlige myndigheter treffer som part i slike kontraktsforhold, må naturligvis først og fremst bedømme[s] etter kontraktsrettens regler. Men dette utelukker ikke at offentlige myndigheter også i slike forhold kan utøve offentlig myndighet, og at de beslutninger de treffer, kan bli å bedømme som forvaltningsvedtak.»

Utenfor utøving av offentlig myndighet faller fordeling av ytelser som skjer på rent forretningsmessige vilkår, og andre avgjørelser som hjemles i forvaltningens

privatautonomi, som f.eks. privatrettslige avtaler. Et kjennetegn på privatrettslige avtaler er at forvaltningen i prinsippet står i samme stilling som private personer og næringsdrivende.

I rettspraksis er det lagt til grunn at dersom avtalen har en klar offentligrettslig karakter, må den anses som et vedtak, men grensen mot privatrettslige avtaler er ikke uten videre skarp. I vurderingen tas det hensyn til hvilket samfunnsområde avtalen er gjort på, hva formålet med avtalen er, om det dreier seg om fordeling av et knapphetsgode, og hvilken motytelse den private parten må svare. Jo mer balansert avtalen er med hensyn til fordelingen av rettigheter og plikter, desto mindre offentligrettslig preg har den. På den annen side vil avtaler på områder hvor det offentlige skal dekke grunnleggende behov for innbyggerne, som på helse-, omsorgs- og utdanningssektoren, ofte bli regnet som myndighetsutøving (Se f.eks. Rt. 2007 s. 193 og Rt. 2009 s. 1319, hvor Høyesterett legger til grunn at avtale om driftstilskudd og avtalehjemler for fastleger er enkeltvedtak.)

Hvis det kan fastslås at en avgjørelse er truffet under utøving av offentlig myndighet, regnes den som et vedtak selv om den er truffet i form av en avtale. Et forhåndstilsagn som gjelder bruk – eller ikke-bruk – av offentlig myndighet, må regnes som et vedtak selv om tilsagnet er tatt inn i en avtale.

Dersom avtaleinngåelsen regnes som enkeltvedtak vil således både saksbehandlings- og klagebestemmelser med videre komme til anvendelse. Dersom avtalen ikke er inngått ved utøvelse av offentlig myndighet, men i det offentliges private autonomi, gjelder bare de alminnelige reglene i forvaltningsloven kap. II og III. Forvaltningslovsutvalget uttaler her videre:

Hvis en avtale ikke er inngått under utøving av offentlig myndighet, men alene er hjemlet i forvaltningens privatautonomi, gjelder bare de alminnelige reglene i forvaltningsloven kapittel II og III (bl.a. inhabilitet, veiledningsplikt og taushetsplikt). For øvrig er de privatrettslige avtalene regulert av avtalerettslige prinsipper og tilgrensende regelverk, og det offentlige står i samme stilling som enhver annen som utøver privatautonomi. Det offentlige kan påberope seg rettigheter og plikter etter avtaleloven og eventuelt kjøpsloven, og prinsippene om avtalefrihet og formfrihet står sentralt.

I rettspraksis er det lagt til grunn at også andre forvaltningsrettslige regler kan tenkes å gjelde for avtaler som forvaltningen inngår. I Rt. 2009 s. 1356, der staten hadde frafalt en foreldelsesinnsigelse mot den private partens pengekrav, uttalte førstvoterende at forvaltningens privatrettslige handlefrihet «vil være begrenset av en del offentligrettslige skranker, både når det gjelder kompetanse, saksbehandling og innhold». Som eksempel ble nevnt «regler om habilitet og veiledningsplikt, det ulovfestede kravet om forsvarlig saksbehandling, og myndighetsmisbrukslærens forbud mot usaklig forskjellsbehandling og vilkårlighet». Det er ellers lagt til grunn at løsningen kan variere med sakområdet, og at forvaltningsrettslige regler lettere vil få anvendelse jo større likhet det er mellom næringsvirksomheten og vanlig forvaltning, og jo mer forretningsdriften i realiteten innebærer forvaltning. Noen klar veiledning gir slike kriterier ikke, og man må være forberedt på at svaret kan bli forskjellig for ulike regler.

Av Forvaltningslovsutvalget gjensiteres således følgende for å oppsummere:

[A]vtaler på områder hvor det offentlige skal dekke grunnleggende behov for innbyggerne, som på helse-, omsorgs- og utdanningssektoren, ofte bli regnet som myndighetsutøving (Se f.eks. Rt. 2007 s. 193 og Rt. 2009 s. 1319, hvor Høyesterett legger til grunn at avtale om driftstilskudd og avtalehjemler for fastleger er enkeltvedtak.)

Selv om de øvrig angitte eksemplene ikke er direkte sammenlignbare med den her aktuelle avtaletypen, er eksemplene tett opp til den aktuelle avtaletypen; avtale om blant annet vanntilførsel. Videre gjelder avtalen et område hvor det essensielt at likebehandling og myndighetsmisbruk forhindres.

Dermed bør det kunne slås fast at de skranker som følger av forvaltningsloven med ulovfestede regler uansett skaper en ramme for kommunens utøvelse av sin eierrådighet. Rammene for kommunens rett til å sette krav/vilkår i VA-bestemmelsene med hjemmel i sin eierrådighet begrenses dermed vesentlig. Blant de mange rammer som følgelig legges, kan særlig læren om myndighetsmisbruk fremheves.

Læren om myndighetsmisbruk er et ulovfestet rammeverk som medfører at det offentlige ikke kan utøve usaklig forskjellsbehandling, vektlegge

utenforliggende hensyn, være vilkårlige, eller være uforholdsmessige eller sterkt urimelige i sine avgjørelser.

På rekkevidden av kommunens abonnementsvilkår vil reglene om usaklig forskjellsbehandling være spesielt viktig. I tilknytning til reglene om usaklig forskjellsbehandling bør det presiseres at kommuner ikke identifiseres som Staten, jf. kommuneloven § 2-1 (3). Slik at ubegrunnede forskjeller i abonnementsvilkårene til for eksempel Bærum og Oslo, ikke har evne til å være usaklig forskjellsbehandling. Men Oslos abonnementsvilkår kan som et utgangspunkt ikke stille ulike krav/vilkår til den private part etter sine distrikter/områder, eksempelvis Holmenkollen og Frogner. Denne forskjellsbehandlingen må i så fall ha en saklig grunn. For en gjennomgang av innholdet i kravet vises det til for eksempel Rt. 2009 s. 1356 (avsnitt 31), Rt. 2012 s. 1244 (avsnitt 53) og Rt. 2015 s. 795 (avsnitt 30, jf. 51 og 73). Se også Marius Stub, «Det forvaltningsrettslige forbudet mot usaklig forskjellsbehandling», i Hans Christian Bugge mfl. (red.), *Lov, liv og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer*, Oslo 2016 s. 491–512 (særlig s. 498–501).

Som en følge av forbudet mot usaklig forskjellsbehandling har kommunen helt begrenset anledning til å innta spesielle betingelser som bare rammer noen.

Til slutt herunder kan man reise spørsmål om hvilke sanksjoner som eventuell følger dersom en privat part ikke tilfredsstillter/overholder abonnementsvilkårene gitt i kraft av kommunens eierrettigheter. Hva dersom alle lov- og forskriftsfestede krav er tilfredsstilt, og det foreligger kun brudd på abonnementsvilkårene?

I NOU 2019: 5 kapittel 27 skriver utvalget følgende i pkt. 27.1:

Det kan også reises spørsmål om hvilke regler som bør gjelde for gjennomføringen av avtaler som forvaltningen inngår, dvs. om oppfølgingen – eller manglende oppfølging – av de forpliktelsene partene har påtatt seg i avtalen. Spørsmålet kan reises både for forvaltningens og en eventuell privat avtaleparts forpliktelser etter avtalen. Det er bl.a. spørsmål om forvaltningsrettslige regler om omgjøring og om kontroll med at den private parten oppfyller sine plikter, skal gjelde i tillegg til eller i stedet for kontraktsrettslige regler, og om mislighold fra den private part kan møtes med administrative sanksjoner. Utvalget går bare i begrenset grad inn på slike spørsmål.

Og under pkt. 27.3.2.2:

Når avtalemotparten i avtaler som regnes som vedtak, har partsrettigheter som rett til kontradiksjon, innsyn i saksdokumenter og klagerett, skaper det en annen dynamikk i «avtaleforholdet» enn ved privatrettslige avtaler, hvor hovedregelen er at partene behandles som jevnbyrdige og avtalen blir bindende idet den inngås. Feil i saksbehandlingen, skjønnsutøvingen eller andre kompetanseoverskridelser kan føre til at avtalen blir ugyldig.

For avtaler som regnes som enkeltvedtak, gjelder reglene om saksforberedelse (utredningsplikt, partsinnsyn og begrunnelse for avgjørelsen), klage og omgjøring for det offentlige disposisjon i avtalen. Hvis den private parten klager, kan klageinstansen endre vedtaket – og dermed innholdet i forvaltningens forpliktelse etter avtalen – til skade for klageren. For den private parten kan det være en bristende forutsetning som kan gi vedkommende adgang til å gå fra sin del av avtalen. Det kan neppe antas at forvaltningslovens regler om administrative sanksjoner og om tvangsmulkt (fv. kapittel IX og X) gjelder for den private partens forpliktelse når den har et rent avtalegrunnlag.

[...]

For å sikre oppfølgingen av en avtale mellom kommuner og private om utføring av arbeid på vegne av det offentlige, har kommunens kontrollutvalg (kommuneloven § 23-1) rett til innsyn i og til å foreta undersøkelser av den private virksomheten, så langt det er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt (kommuneloven § 23-6). Det gjelder ingen alminnelig regel om dette for kontrakter som staten inngår.

Ut over dette skriver ikke utvalget om konsekvensene av brudd på avtale med hjemmel i kommunens eierrådigheter over anlegget. Det må derfor antas at alminnelige forvaltningsrettslige regler og konsekvenser anvendes ettersom det er tale om en forvaltningsavtale.

I denne forbindelse skal også bemerkes vedtak i klagesak fra Statsforvalteren i Oslo og Viken av 9. juni 2022.¹⁸ Saken gjaldt her klage på Oslo kommunes vedtak om å avvise søknad om ferdigattest. Statsforvalteren kom her til at de krav/vilkår som kommunen hadde stilt

¹⁸ Saksnr. 2022/1500.

til søknaden ikke var hjemlet i lov eller forskrift, og at søknaden således tilfredstilte lov- og forskrift. Søknaden var derimot ikke i samsvar med de krav/vilkår som Oslo kommune stilte i kraft av sin eierrådighet.

Statsforvalteren uttaler i denne anledning følgende:

I likhet med klager, mener Statsforvalteren at det må skilles mellom når kommunen er bygningsmyndighet og når den opptrer som ledningseier. Tilgang til betryggende drikkevann, tilstrekkelig slukkevann og avledning av avløpsvann vil være forhold som først og fremst fremkommer av plan- og bygningsloven med forskrifter, og som vedkommer kommunen som bygningsmyndighet.

[...]

«Statsforvalteren er enig med kommunen at det i de fleste saker vil være en enkel sak å sende inn sluttdokumentasjon til VAV, da dette er dokumenter som allerede er utarbeidet. Vi kan imidlertid ikke se at dette har avgjørende betydning for om kommunen har hjemmel til å kreve slik sluttdokumentasjon sendes til VAV.»

[...]

Vedtaket må etter dette oppheves.

Avgjørelsen har betydning både i relasjon til konsekvensbetraktningen, ved at Statsforvalteren på dette grunnlag opphevet vedtaket om å avvise søknad om ferdigattest, og i relasjon til kravet om lovhjemmel, jamfør at Statsforvalteren synes å argumentere i samsvar med HR-2021-2510-A.

Det har dessverre av tidsmessige hensyn for denne artikkel ikke latt seg gjøre å gå nærmere inn på Statsforvalterens klagevedtak.

4 Plan- og bygningsloven §11-9 nr. 3

Vann- og avløpsvirksomheten i Norge er underlagt en rekke lover og forskrifter som regulerer og påvirker planlegging, utførelse og drift av VA-anlegg. Denne artikkel vil dessverre ikke kunne behandle eller omtale alle disse. Jeg skal imidlertid si noe ytterligere om bestemmelsen i pbl. § 11-9 da dette kan illustrere en mulighet som foreligger med hensyn til å unngå forankring i privat autonomi.

Bestemmelsen gir kommunen rett til å vedta bestemmelser i kommuneplanens arealdel om krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, avrenning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg.

Pbl. § 11-9. Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om:

3. krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, avrenning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1. Det kan også gis bestemmelse om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5.

Som det fremgår, gir pbl. § 11-9 nr. 3 kommunen anledning til å sette krav til VA-anlegg i kommuneplanens arealdel.

Ordlyden «krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, avrenning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1» gir kommunen fulle rettigheter til å kreve VA-normen gjennomført i arealplanen, og med de begrensninger som følger av annen lovgivning, eksempelvis plan- og bygningsloven.

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008):

Pbl. § 11-9 nr. 3 gir mulighet for å gi bestemmelser med krav om eller forbud mot angitte tekniske løsninger for vannforsyning, avløp og veg. Slike tiltak inngår i gjeldende lovs bestemmelser om veg, vann og avløp i kap. XII om byggetomta. Det vil også kunne fastsettes byggegrenser langs offentlig veg og jernbane. Det er nytt at slike bestemmelser kan gis for delområder i kommuneplanens arealdel. Til nå har slike bestemmelser i arealdelen bare framkommet som rekkefølgekrav. Det gis nå hjemmel for å fastsette krav til type anlegg, beliggenhet, dekningsområde mv. direkte i planen. Det vil også, der hensynet til grunn- og resipientforholdene tilsier det, kunne vedtas forbud mot innlegging av vann i bygninger for å unngå risiko for økt forurensning. Det må imidlertid legges til grunn at for slike anlegg vil bestemmelsene i gjeldende lov kap. XII

være en ramme for hvilke krav som kan stilles til opparbeidelse og dimensjonering. Bestemmelsen erstatter gjeldende lov § 67 nr. 3, som i dag gir kommunene mulighet for å gi regler om dette. I den sammenheng gjelder lovens generelle bestemmelser om opparbeidelse og refusjon.

Det er videre gitt en hjemmel for å stille krav om transportløsning og at nye byggeområder

[...]

Bestemmelsene kan imidlertid ikke gå lenger enn det som kan hjemles i kommuneplanens arealdel, og kan ikke brukes til f.eks. å favorisere eller stenge ute en konkret leverandør. Bestemmelser forutsettes fulgt opp mer detaljert i regulering og prosjektering.

Et nærliggende spørsmål vil således være om det egentlig er noe reelt grunnlag for at vilkårene i abonnementsbestemmelsene må forankres i eierrådighet, det vil si i mangel på tilstrekkelig lov- eller forskriftshjemmel.

I HR-2021-2510-A premiss 72 følgende går Høyesterett nærmere inn på betydningen av at det foreligger lovgivning innenfor det samme området som det vedtak som var fattet av kommunen i kraft av sin eierrådighet. Høyesterett påpeker at en slik vurdering krever en nærmere gjennomgang av den aktuelle lovgivning, og i hvilken grad det av lovens forarbeider kan fremkomme momenter som taler for at det har vært en intensjon eller vurdering slik at ulike bestemmelser kan hjemles både i lov og privat autonomi. I den aktuelle saken fant Høyesterett i høyden at en uttalelse fra departementet kunne fremstå «...tvetydig og ikke nærmere begrunnet...» og at Høyesterett således ikke fant grunn til å legge vekt på denne. Ut fra Høyesteretts resonnement må det således, dersom øvrige momenter taler i retning av et krav om hjemmel i lov, trolig kreves at den aktuelle lovgivning som berører samme område i seg selv gir holdepunkter for at det er forutsatt at bestemmelser både kan gis i medhold av lovgivningen og eierrådighet.

Min begrensede gjennomgang av pbl. § 11-9 gir ingen slike holdepunkter, og denne artikkel belyser heller ikke de øvrige lovverk som regulerer VA området. For en fullstendig belysning av problemstillingen og hvorvidt øvrig lovverk potensielt har gitt åpning for at privat autonomi skal

kunne eksistere på samme område som lovgivningen, må dette eventuelt undersøkes nærmere.

Det foreligger imidlertid noen enkeltavgjørelser som belyser samme tema, og som etter min vurdering understøtter ytterligere det som fremholdt ovenfor i HR-2021-2510-A.

I Rt.2007.431 behandlet Høyesterett gyldigheten av en kommunes abonnementsvilkår vedrørende ansvarsfraskrivelse for vannskade oppstått som følge av tilbakeslag i kommunalt ledningsnett. Tilbakeslaget kom som følge av kraftig nedbør. Høyesterett behandler her først spørsmålet i relasjon til forurensningsloven § 24 a, og da i hvilken grad bestemmelsen kan fravikes ved avtale eller ikke, slik som her var tilfellet. Høyesterett kommer her til at forurensningsloven § 24 a, i dette tilfellet, var fravikelig og således åpnet for avvikende abonnementsvilkår.

Samme resonnement, og med henvisning til Rt. 2007.431, er også Borgarting lagmannsretts avgjørelse i LB-2015-52345. Anke til Høyesterett ble her nektet fremmet.

I motsatt retning med hensyn til resultat, men ut fra samme betraktninger, har vi også Høyesteretts avgjørelse i Rt.2011.1304. Igjen gjaldt saken spørsmålet om fraskrivelse av ansvar i kommunale abonnementsvilkår og vurdering mot forurensningsloven § 24 a. I dette tilfellet kom imidlertid Høyesterett til at ansvarsfraskrivelsen ikke kunne påberopes da saksforholdet lå innenfor det som lovgiver hadde ment skulle omfattes av og reguleres gjennom bestemmelsen i forurensningsloven uten fravikelighet.

Spørsmålet om privat autonomi var ikke direkte tema i noen av disse tre sakene, men det fremgår i alle tre saker at domstolene foretar en faktisk prøving av hvorvidt regelverket gir/ikke gir anledning til avtalerettslig fravikelse. I slik relasjon er rettsavgjørelsene av interesse da de i samsvar med HR-2021-2510-A viser at det eventuelt må forefinnes en tydelig forankring i lovgivningen for innpasset av privat autonomi.

5 Oppsummering

Som det fremgår av vurderingen under punkt 2 er det sterke momenter som taler for at kommunenes abonnementsvilkår ikke kan forankres i kommunens private autonomi (eierrådighet). Vilrårenes art, formål

og samfunnsområde taler i denne retningen. Jeg vil her atter henwise til Høyesteretts premiss 83 med hensyn til momentet som her gjengis: «... offentlig virksomhet som ivaretar grunnleggende behov hos innbyggerne ...». Det er således sterke momenter som taler for at dette vil bli vurdert som offentlig myndighetsutøvelse som krever hjemmel i lov for å kunne pålegges en privat part.

I forlengelse av dette vises også til Statsforvalterens vedtak i klagesak av 9. juni 2022, hvoretter Oslo kommunes vedtak om å avvise søknad om ferdigattest ble opphevet, nettopp av den årsak at Statsforvalteren ikke kunne se at de vilkår/krav som Oslo kommune hadde stilt var hjemlet i lov eller forskrift.

Med dette som bakgrunn bør det muligens revurderes hvorvidt abonnementsvilkårene primært skal søkes hjemlet i den private autonomi.

Kilder

Litteratur

- Boe, Erik Magnus, *Forsvarlig forvaltning*, Universitetsforlaget 2018.
 Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg., Universitetsforlaget 2018.
 Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsretten*, 6. utg., Tano Aschehoug 1994.
 Frihagen, Arvid, *Forvaltningsrett*, 3. utg., bind I, Universitetsforlaget 1977.
 Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Universitetsforlaget 2020.
 Jakobsen, Guttorm, *Vann- og avløpsrett*, Norsk Vann 2010.
 KS, *Standard abonnementsvilkår 2017*, <https://va-jus.no/standard-abonnementsvilkar/>.

Offentlige kilder og lovforarbeider

- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov — lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*.
 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

Rettspraksis

HR-2021-2510-A.

HR-2012-1818-A.

HR-2009-2055-A.

RT-1997-2025.

HR-1995-34-A.

RT-1993-869.

Vedtak, Statsforvalteren i Oslo og Viken 9. juni 2022, saksnr. 2022/1500.