

Sak nr. 36

Fortsatt behandling av bystyresak nr. 30/95:
Kostnadsfordeling/rimelighetsvurdering ved krav om tilkobling til offentlige
avløpsledninger
(Jfr. FSK953095)

BYSTYRETS FLERTALLSVEDTAK:

1. Med bakgrunn i forurensningslovens §§ 2 nr. 5 (forurenser skal betale) og § 22 (plikt til omlegging etc.) legges etterfølgende bestemmelser om øvre tak for anleggskostnader ("øvre rimelighetstak") til grunn. Ved pålegg om at huseiere med private avløpsløsninger skal knytte seg til offentlige avløpsledninger, skal følgende øvre kostnadsgrenser for anleggsutgiftene legges til grunn:
 - A.1. Pålegg om tilknytning til offentlige ledninger, anleggskostnader: kr 30.000. Tilknytningsavgiften regnes ikke som anleggskostnad.
 - A.2. For private anlegg yngre enn 31.12.92 dekker kommunen anleggskostnader for tilkobling.
 - A.3. For anlegg godkjent i perioden 01.01.65 til 31.12.92 avtrappes "rimelighetstaket" med 1/27 pr. år.
 - A.4. Dato for byggetillatelse legges til grunn for vurderingene.
 - B. Ved pålegg om tilknytning skal høy sats for tilknytningsavgiften legges til grunn.
 - C. Eiendomseier kan velge å dekke utgiftene ved krav om tilknytning ved innbetaling eller ved tinglyst indeksregulert heftelse på eiendommen. Ved valg av tinglyst indeksregulert heftelse forutsettes denne innløst ved salg eller overdragelse av eiendommen.
 - D. Dersom kostnadene i pkt. 1.A og/eller 1.C overskrides, dekkes disse av kommunen dersom påleggene opprettholdes.
 - E. I byggesaker hvor kommunen ved delingstillatelser/byggesakbehandling har tatt forbehold om at det skal betales refusjoner/tilknytningsavgifter ihht. kommunens beregninger, eller hvor det er opplyst om tidspunkt for framtidige anlegg/separeringer, faller enhver reduksjon i øvre "rimelighetstak" bort.
 - F. Næringsbygg og boligkompleks etc. vurderes særskilt.
2. Kostnadsgrensene og tilskuddene i pkt. 1 baserer seg på prisnivå pr 31.12.93 og justeres årlig ihht. konsumprisindeksen.
3. Ved innkreving av tilknytningsavgift tilbys fleksible betalingsordninger.
4. Kommunalstyret får seg årlig forelagt en oversikt over hvilke områder som skal tilknyttes, samt antatt framdriftsplan. Beboerne i de aktuelle områdene varsles gjennom orienteringsmøter.

Nedenfor gjengis rådmannens innstilling datert 24. februar 1995, sålydende:

SAKEN GJELDER

Under formannskapets behandling av sak 3002/95 i møte 19.02.95 angående forslag om kostnadsfordeling/rimelighetsvurdering ved krav om separering av stikkledninger og/eller krav om tilkobling til offentlige avløpsledninger, ble det vedtatt å utsette saken og fremlegge den på ny i en delt utgave.

I denne sak behandles spørsmålet om tilkobling til offentlige avløpsledninger. Den øvrige del av den opprinnelige sak, som knytter seg til krav om separering av stikkledninger, fremlegges parallelt i egen utgave.

Kommunaldirektør tekniske driftstjenester har skrevet det foreliggende saksforelegg. Forøvrig vises det til opprinnelig saksforelegg som følger som uttrykt vedlegg.

Det er ikke noen enkel oppgave å dele denne kompliserte sak i to, når både lovgrunnlag og mange andre forhold griper sterkt inn i hverandre. I tillegg er det under den foreløpige behandling reist mange spørsmål og gitt svar på de fleste av disse. Det er av ovennevnte grunn funnet mest naturlig å utarbeide en noe forenklet saksfremstilling med fokusering på hovedproblemstillingene, og nye forhold som er tatt opp etter kommunalstyrets behandling.

Opprinnelig saksfremstilling er gjengitt i bystyreheftet for 5. desember 1994 som sak 174/94, og i formannskapsheftet for møte 19. februar 1995 som sak 3002 side 29-72. Det vises til disse heftene samtidig som kopi av saksfremstillingen følger denne sak som uttrykt vedlegg.

HOVEDPROBLEMSTILLING

Det spørsmål formannskapet og bystyret må ta standpunkt til i denne sak, er de økonomiske forhold tilknyttet krav om å knytte avløp fra eksisterende bebyggelse til eksisterende eller nye offentlig avløpsledninger.

Kravet vil kunne gjelde totalt 700-1000 eiendommer hvorav det antas at tilknytning vil være aktuell for inntil ca. 5-700 enheter.

Som øvre tak er satt kr 50.000, mens gjennomsnittskostnaden er anslått til kr 21.000. I tillegg kommer tilknytningsavgift, høy sats.

De eiendommene som får krav om tilknytning har i dag ikke tilknytning til offentlige ledninger og betaler heller ikke årlig kloakkavgift.

TIDLIGERE BEHANDLING

Saken har til denne tid vært behandlet slik:

	Saksnr	Møtedato	Voterings- resultat
Komm.styret tekn.driftstj.	054/94	22.03.94	Utsatt
Komm.styret tekn.driftstj.	088/94	18.04.94	Utsatt
Komm.styret tekn.driftstj.	215/94	24.10.94	Dissens
Formannskapet	/94	17.11.94	Utsatt
Bystyret	177/94	05.12.94	Utsatt
Formannskapet	3002/94	19.01.95	Utsatt

Ettersom både problemstillinger og spørsmål knytter seg til kommunaldirektørens siste forslag i sak 215/94, gjengis dette i trykt vedlegg 1 til denne sak sammen med kommunalstyrets vedtak, som er identisk med rådmannens forslag i formannskapssak 3002/95.

Bystyrets behandling av 05.12.94:

Sakens behandling ble utsatt for å få en prinsipiell gjennomgang.

Elisabeth Sjo Jespersen foreslo at økte utgifter ved separering dekkes inn gjennom en forlengelse av saneringsplan-perioden med 1 1/2 år.

Jostein Zazzera foreslo at Stavanger kommune ikke innfører separering av stikkledninger.

Formannskapets behandling av 19.01.95:

Under formannskapets behandling ble det fremsatt flg. forslag:

Leif Måsvær:

"Utgifter i forbindelse med tilkobling av private avløpsledninger til offentlige avløpsledninger belastes det offentlige. Huseiere som slik har hatt privat avløpsledning betaler vanlig tilknytningsavgift ved overgang til offentlig avløp."

Jostein Zazzera:

"Det innføres ikke separeringssystem i Stavanger."

Elisabeth Sjo Jespersen: (Høyres forslag fra KTD)

"1. (Ny ordlyd) Med bakgrunn i forurensningslovens §§ 2 nr. 5 (forurenser skal betale) og §§ 22 (plikt til omlegging etc.) legges etterfølgende bestemmelser om øvre tak for anleggskostnader ("øvre rimelighetstak") til grunn. Ved pålegg om at huseiere med private avløpsløsninger skal knytte seg til offentlige avløpsledninger, skal følgende øvre kostnadsgrenser for anleggsutgiftene legges til grunn:

C.1. (Ny ordlyd dersom separering vedtas) Krav om separering kan ikke belastes den enkelte huseier, men dekkes over kommunens budsjetter."

Per Torbjørnsen:

"Forholdet mellom kommunaldirektørens forslag punkt C.1., og punkt 2 utredes nærmere frem til bystyrets behandling i et kort notat.

Likeledes klargjøres det om eiendommer pålegges utskifting av stikkledninger."

Kate Elin Norland:

"Alternativ til A3

Eiendommer eldre enn 31.12.92 som har bekostet godkjente avløpsløsninger etter tidligere gjeldende bestemmelser, og har disse i orden, får disse kostnader motregnet etter skjønn, evt. ved frivillig voldgift.

Alternativ til B

Ved pålegg om tilknytning skal middels sats legges til grunn for tilknytningsavgiften.

Nytt pkt. 6

Kommunalstyret får seg årlig forelagt en oversikt over hvilke områder som skal tilknyttes/separeres, samt antatt framdriftsplan."

FORENKLET OPPSUMMERING AV OPPRINNELIG SAK

Sakens bakgrunn knytter seg til gjennomføringen av kommunens kloakksaneringsplan. Saneringsplanen er som kjent vedtatt av bystyret med en økonomisk ramme på kr 350 mill. fordelt på 15 år (ca. 23,4 mill. årlig).

Kommunens storstilte satsing på avløpssektoren omfatter i hovedsak oppryddningstiltak på offentlige avløpsanlegg. Disse er begrunnet i gjeldende utslippstillatelse basert på kommunens egen "Kloakkrammeplan" og på "Saneringsplan avløp".

Målsettingen med både rammeplan- og saneringsplananleggene er å redusere og forebygge forurensning, enten ved å avskjære offentlige og private utslipp, eller ved å utbedre dårlige offentlige avløpsanlegg.

Private avløpsanlegg og stikkledninger har en samlet ledningslengde i samme størrelsesorden som det offentlige avløpsnett, (ca. 700 km) og en vil ikke oppnå en full oppryddningseffekt uten at også de private avløpsanleggene tas med i utbedringstiltakene.

Av ovennevnte grunn er det naturlig å sette krav om å knytte avløp fra eksisterende bebyggelse til eksisterende eller nye offentlige avløpsledninger.

Det er anslått at inntil ca. 500-700 av anslagsvis 700-1000 eiendommer, med private separate avløpsledninger, vil kunne omfattes av kommunalt pålegg om tilknytning.

Eiendommene ligger spredt i kommunen, spesielt i form av randsonerbebyggelse, i tidligere Madla og Hetland, herunder byøyene. Selv om det er noen offentlige avløpsanlegg på byøyene, er bebyggelsen i stor grad i dag tilknyttet private ledningsnett, hulveiter og andre løsninger uten tilknytning til offentlig ledningsnett, men med avløp til sjø.

Det er hevdet at mange av eiendommene har hatt betydelige utgifter med sine private anlegg, og at eiendommene er bebygget etter godkjenning i bygningsrådet.

Eiendommene har imidlertid ikke i noen form deltatt i utbyggingen av kommunens kloakknnett, og har heller ikke betalt årlige kloakkavgifter. Det kan ikke være tvil om at eiendommene må tilknyttes offentlig ledningsnett når kommunen fører frem sine ledninger. De økonomiske forhold blir imidlertid en politisk sak. Det er imidlertid grunn til å påpeke at eiendommene (uansett) vil få en verdiøkning når disse er tilknyttet offentlige ledninger. Som en naturlig konsekvens av dette bør eierne dekke utgiftene med de begrensninger som er foreslått i denne sak. Det er de samme grunneiere som kan ta ut gevinsten av investeringen i forbindelse med salg av eiendommene. Disse har ikke deltatt i noen form for refusjon til kommunen tidligere slik andre eiendomsbesittere har.

Det er grunn til å minne om at det siden ca. 1980 har vært vanlig å kreve av aktuelle utbyggere at disse:

- * tilknytter seg fremtidige offentlige ledningsanlegg uten kostnad for kommunen når offentlige anlegg blir tilgjengelige.
- * betaler refusjon på vanlig måte.

- * betaler tilknytningsavgifter etter gjeldende regler.

I opprinnelig saksforelegg er det gitt en grundig innføring i de lover og regler som gjelder.

AVKLARINGER PÅ FREMSATTE SPØRSMÅL

Under kommunalstyrets forskjellige behandlinger er det fremsatt en rekke spørsmål som er besvart. I det etterfølgende gjengis som stikkord hvilke tema dette dreier seg om:

- Nåværende praksis.
- Hva betaler huseierne nå for slike løsninger?
- Kan huseierne selv utføre dette arbeidet?
- Konsekvenser for den enkelte huseier.
- Evt. dekning gjennom avgiftene.
- Evt. vurdering av tilknytningsavgiften.
- Vannanalyse m.å.t. tungmetaller og evt. annen forurensning fra overvann.
- Kart og omtale av aktuelle resipienter.
- Kost/nytteanalyse. Kostnader ved separering ses i sammenheng med evt. investeringer i forbindelse med økende vannmengde til SNJ.
- Varsel i god tid til angjeldende huseiere ved pålegg om tilkoblinger/omlegninger.
- Romslike betalingsfrister, evt. forskuttering fra kommunen uten rentekomkostninger for huseierne.
- Kart som viser områder som vil få pålegg om separatsystem og antall boliger/hus dette gjelder.
- Det utredes muligheten av å innføre differensierte avgifter - beløpsstørrelse og antall år - anleggskostnader pr. m grøft - oppad til kr 35.000 - 50.000.
- Forholdet mellom dagens praksis og evt. fremtidig praksis dersom vi velger å gå på en ordning hvor kostnadene dekkes av avgiften.

Det er i opprinnelig sak gitt en tildels omfattende forklaring til de enkelte punkter.

Når det gjelder de nye forslagene i formannskapets møte 19.01. d.å., vil det være et politisk spørsmål om hvem som skal dekke utgiftene med tilkobling av private avløpsledninger. I denne sak er det gitt en begrunnet argumentasjon for at disse utgiftene naturlig må belastes den enkelte eiendomsbesitter med den antydde rimelighetsbegrensning. Gjennomsnittskostnaden er anslått til kr 21.000. I tillegg er det lagt inn gunstige betalingsordninger i form av hefte på eiendommene hvor f.eks. krav om betaling først utløses ved eiendomsskifte.

Også forslaget om å motregne egne utgifter til kloakkløsninger mot nye tilknytningskostnader er et politisk spørsmål. Det kan i praksis bli vanskelig å behandle et slikt forhold på en ensartet måte, og det kan ikke anbefales.

Forslaget om å nytte middels sats oppfattes ikke å være lovlig ihht. vedtatte forutsetninger i avgiftssatser for vann og kloakk.

Når det gjelder forskjellen mellom kommunaldirektørens forslag punkt C.1. og punkt 2 er dette forklart nærmere i vedlegg 2.

Forslaget fra Elisabeth Sjo Jespersen pkt. 1 er oppfattet som en redigerings sak etter vedtaket i KTD-styret, som det er tatt hensyn til. Pkt. 2 hører til parallellsaken om separering.

KOSTNADER

Når det gjelder kostnadene er det i innstillingen satt opp følgende oppstilling.

HUSEIERS KOSTNADER

Øvre tak (kr)	50.000
Midlere kostn. pr. eiend. (kr)	17.500
Antall pr. år (stk.)	120
Gj.snittlige årl. kostn. (mill.kr)	2,1

KOMMUNENS KOSTNADER VED DEKKING OVER "ØVRE TAK":

Midlere kostn. over øvre tak	20.000
Antall pr. år (stk.)	20
Gj.snittlige årl. kostn. (mill.kr)	0,4

KOMMUNEN DEKKER ALLE KOSTNADER

Midlere kostnad eiendom (kr)	21.000
Antall pr. år (stk.)	120
Gj.snittlige årl. kostn. (mill.kr)	2,5

** Vurdert over 5 år.

Det gjøres spesielt oppmerksom på at private anlegg som er yngre enn 31.12.92 ikke får noen privat belastning i det kommunen dekker anleggskostnadene. Videre er det en avtrapping over 15 år for perioden 78-92.

Utover de anleggskostnader som er anført foran, kommer vanlige avgifter i form av kloakkavgift og tilknytningsavgift. Disse avgifssatsene er vedtatt av Stavanger bystyre, sist 05.12.94, og det er knyttet helt bestemte forutsetninger til valg av de tre grupper kommunen opererer med. For ordens skyld gjengis herved forutsetningene:

GRUPPE 1 - KR 25,37 PR. MND. M2 BRUTTO GULVAREAL

Gjelder for eiendommer hvor tomtene som er gjort byggeklare allerede har betalt full refusjon for kloakkopparbeidelse.

GRUPPE 2 - KR 61,91 PR. M2 BRUTTO GULVAREAL

Gjelder for eiendommer hvor tomtene som er gjort byggeklare bare delvis har betalt og/eller dekket noe av kostnadene til forsterkning av eksisterende off. ledningsnett.

GRUPPE 3 - KR 123,83 PR. M2 BRUTTO GULVAREAL

- a. Gjelder for eksisterende bebyggelse som ved fremføring av offentlig kloakk gis tilknytningsmulighet til denne.
- b. Gjelder for ny bebyggelse som kan tilknyttes eksisterende offentlig kloakk og som ikke blir pålagt refusjon for dette.

Som det fremgår av teksten foran er det helt klare forutsetninger om hvilke avgiftsgrupper som skal velges i de enkelte tilfeller. Der eiendommene ikke har vært tilknyttet kommunalt ledningsnett skal det nyttes gruppe 3 eller høy sats som gruppen ofte benevnes.

FORSLAG TIL VEDTAK

For ikke å skape unødig kompleksitet og forvirring i saken bygges etterfølgende forslag til vedtak på det vedtak som kommunalstyret for tekniske driftstjenester fattet i sak 215 (møte 24.10.94) identisk med rådmannens forslag i formannskapssak 3002/95. Forslaget er delt opp slik at det i denne sak tas med de forhold som knytter seg til krav om tilkobling til offentlige avløpsledninger.

Forslag til vedtak:

1. Med bakgrunn i forurensningslovens §§ 2 nr. 5 (forurenser skal betale) og § 22 (plikt til omlegging etc.) legges etterfølgende bestemmelser om øvre tak for anleggskostnader ("øvre rimelighetstak") til grunn. Ved pålegg om at huseiere med private avløpsløsninger skal knytte seg til offentlige avløpsledninger, skal følgende øvre kostnadsgrenser for anleggsutgiftene legges til grunn:
 - A.1. Pålegg om tilknytning til offentlige ledninger: anleggskostnader: kr 50.000. Tilknytningsavgiften regnes ikke som anleggskostnad.
 - A.2. For private anlegg yngre enn 31.12.92 dekker kommunen anleggskostnader for tilkobling.
 - A.3. For anlegg godkjent i perioden 1.1.78 til 31.12.92 avtrappes "rimelighetstaket" med 1/15 pr. år.
 - A.4. Dato for byggetillatelse legges til grunn for vurderingene.
- B. Ved pålegg om tilknytning skal høy sats for tilknytningsavgiften legges til grunn.
- C. Eiendomseier kan velge å dekke utgiftene ved krav om tilknytning ved innbetaling eller ved tinglyst indeksregulert heftelse på eiendommen. Ved valg av tinglyst indeksregulert heftelse forutsettes denne innløst ved salg eller overdragelse av eiendommen.
- D. Dersom kostnadene i pkt. 1.A og/eller 1.C overskrides, dekkes disse av kommunen dersom påleggene opprettholdes.

- E. I byggesaker hvor kommunen ved delingstillatelser/byggesakbehandling har tatt forbehold om at det skal betales refusjoner/tilknytningsavgifter ihht. kommunens beregninger, eller hvor det er opplyst om tidspunkt for framtidige anlegg/separeringer, faller enhver reduksjon i øvre "rimelighetstak" bort.
- F. Næringsbygg og boligkompleks etc. vurderes særskilt.
2. Kostnadsgrensene og tilskuddene i pkt. 1 baserer seg på prisnivå pr 31.12.93 og justeres årlig ihht. konsumprisindeksen.
3. Ved innkreving av tilknytningsavgift tilbys fleksible betalingsordninger."

RÅDMANNEN I STAVANGER

Formannskapet behandlet saken i møte 9. mars 1995 slik:

Følgende notat datert rådmannen 09.03.95 var i kopi utdelt til formannskapets medlemmer før møtet:

"I tilknytning til problemstillingen ved kommunalutvalgets behandling av saken 07.03.95, har rådmannen bedt kommuneadvokaten utarbeide vedlagte uttalelse vedr. lovgrunnlaget for saken, samt konsekvenser av evt. kommunal subsidiering av grunneiers utgifter."

Kommuneadvokaten har 08.03.95 gitt følgende uttalelse:

"Avgifter for avløpsledninger. Formannskapssak 3095/95

Jeg viser til samtale den 07.03.95.

Etter § 66 nr. 2, annet ledd i plan- og bygningsloven, skal bygning som ikke er tilknyttet offentlig avløpsanlegg knyttes til slikt anlegg når anlegget går over eiendommen, eller i vei som støter til eiendommen, eller over nærliggende areal.

Kommunen kan fravike kravet i § 66 bl.a. hvis det vil medføre uforholdsmessige kostnader heter det i loven. Både av denne grunn og fordi kommunen ellers står nokså fritt til å innføre generelle subsidiordninger, må det være lovlig for kommunen å sette et tak på eierens utgifter når det gis pålegg om tilknytning til offentlig avløpsanlegg.

Begrunnelsen for grunn- og huseierens plikter på dette området, er eldgammel i norsk bygningsrett. Grunneierne har selv plikt til å skaffe adkomst, vannforsyning og ordnede, akseptable avløpsforhold, og til selv å betale for dette. Orden i slike forhold er en forutsetning for å kunne bebygge tomtene, for å realisere tomteverdien. Den verdistigning som tomtene oppnår ved slike anlegg, er det mest nærliggende og rimelig at grunneierne betaler for. - Når grunneiere som har fått dispensasjon fra avløpskravet, f.eks. i landlige forhold, innhentes av byutviklingen, er det rimelig at de da må ta den vanlige utgiften som de slapp tidligere.

I forurensningsloven er det også hjemmel til å kreve omlegging av privateiendommers avløpsanlegg, jfr. § 22. Disse reglene erstatter bl.a. de tidligere bestemmelsene i plan- og bygningslovens § 66, nr. 1, første ledd, som gjelder betingelser ved utparsellering og bebyggelse, og de refererer seg uttrykkelig til omlegging eller utbedring av avløpsledninger som stikkledningen fra eiendommen går til. Skjer en utbedring, f.eks. omlegging til separatsystem, kan kommunen kreve at eieren også omlegger stikkledningen.

Det er imidlertid noe uklart hvor langt § 22 rekker når det kommer helt nye avløpsanlegg i området. Kommunen bør derfor vise til plan- og bygningslovens § 66 nr. 2, annet ledd, som hjemmel for å kreve at lovlig oppførte bygninger skal tilknyttes når det kommer nye kommunale anlegg. Ved siden av dette, kan det også vises til forurensningsloven.

Det er som nevnt ovenfor intet til hinder for at kommunen fastsetter et maksimalt tak på en grunneiers utgifter til pålagt tilknytning, slik at kommunen bærer utgifter som måtte gå over dette tak.

En slik subsidiering må praktiseres likt for alle de aktuelle bygningseiere fremover. Derimot er det helt klart at en ny ordning som kommunen nå vedtar, ikke vil ha noen tilbakevirkende kraft. Forhold som tidligere på lovelig måte er opp- og avgjort, er ute av verden. Likhetsprinsippet i forvaltningen fører ikke til noen tilbakevirkende kraft. Det er et vanlig prinsipp at når praksis endres (på lovlig måte), skjer endringen med virkning for fremtiden."

* * *

Elisabeth Sjo Jespersen (H) fremsatte følgende forslag:

"1. som rådmannen

A1 Pålegg om tilknytning til offentlige ledninger, anleggskostnader kr. 30.000,- Tilknytningsavgiften regnes ikke som anleggskostnad.

A2 som rådmannen

A3 For anlegg godkjent i perioden 01.01.65 til 31.12.92 avtrappes "remelighetstaket" med 1/17 pr. år."

Leif Måsvær opptok Krf's forslag fra kommunalutvalget slik:

Utgifter i forbindelse med tilkobling av private avløpsledninger til offentlige avløpsledninger belastes det offentlige. Huseiere som slik har hatt privat avløpsledning betaler tilknytningsavgift høg sats ved overgang til offentlig avløp.

VOTERING:

Leif Måsværs forslag fikk 5 av 19 stemmer og var dermed falt.

Pkt. 1: Rådmannens forslag ble tiltrådt med 14 mot 5 stemmer.

A1: Høyres forslag fikk 7 stemmer.
Rådmannens forslag fikk 7 stemmer.

A2: Rådmannens innstilling ble tiltrådt med 14 mot 5 stemmer.

A3: Høyres forslag fikk 5 stemmer.
Rådmannens innstilling fikk 9 stemmer.

A4, B, C, D, E og F:

Rådmannens innstilling ble tiltrådt med 14 mot 5 stemmer.

Punkt 2 og 3

Rådmannens innstilling ble tiltrådt med 14 mot 5 stemmer.

Bystyret behandlet saken i møte 20. mars 1995 slik:

Da bystyret har vedtatt at møtene ikke skal vare lenger enn til kl 2300, ble sakens behandling enstemmig besluttet utsatt til neste bystyremøte.

STAVANGER FORMANNSKAP, 29.03.95

Leif Måsvær
ordfører

Torbjørgh Udem
formannskapssekretær