



KOMMUNE

Plan for økt tilknytning - avløp

Innhold

1. Bakgrunn.....	2
2. Plan for tilknytning	3
2.1. Utgangspunkt for vurdering av prioriterte områder	3
2.2. Tilknytningsgraden per i dag og målsettinger for tilknytningsgraden	4
2.3. Mål for tilknytningsgraden.....	4
3. Hjemmelsgrunnlaget.....	5
3.1. Plan og bygningsloven	5
3.2. Forurensingsloven med forskrifter.....	7
3.3. Styringsdokumenter	8
4. Fremgangsmåte for tilknytning til offentlig avløp	8
4.1. Hvordan starter kommunen en sak om tilknytning til offentlig avløp?	8
5. Prioriterte områder	8
5.1. Begrunnelsen for prioriteringsrekkefølgen.....	10
5.2. Sanering av slamavskillere	10
5.3. Illustrasjon – fremgangsmåte for pålegg om tilknytning av bygning til offentlig avløp	12
5.4. Hvem har ansvar for hva i tilknytningsprosessen?	13

1. Bakgrunn

Askøy kommune har besluttet at det skal bygges 4 nye renseanlegg på Søre Askøy med sekundærrensing. Søre Askøy er derfor delt inn i fire avløpssoner¹, hvor store deler av de nye overføringsledningene skal bygges i forbindelse med en rekke veiprosjekter.

Med overføringsledninger sikter en her til ledninger som frakter avløpet fra eksisterende utslipp til renseanlegg.

Overføringsledningene blir etablert delvis før og parallelt med at avløpsrenseanleggene blir ferdigstilte, og noe i ettertid. Det er planlagt at enkelte utslipp overføres til andre utslippspunkt i en midlertidig periode. Anlegg for overføring utgjør til sammen ca. 36 km med ledningsanlegg og 50 pumpestasjoner. Foruten at det skal bygges ut store mengder med nye avløpsledninger de neste ti årene, skal en rekke avløpsanlegg saneres i tettbebyggelsen. Deler av anleggene er allerede etablert, deler er under etablering og noe prosjekteres.

Askøy kommune har med dette et stort investeringsbehov på avløpssektoren. I fremdriftsplanen til søknad om utslippstillatelse² er stipulerte prosjektkostnader knyttet til avløp satt til kr. 931 millioner eks. mva. Antall abonnenter har en klar betydning for avgiftsnivået. Pålegg om tilknytning til offentlig avløp vil derfor være en viktig del av den totale avløpshåndteringen, både av økonomiske hensyn, men ikke minst for å oppnå en best mulig miljøeffekt. Utbyggingen av offentlige avløpsledninger og renseanlegg innebærer at Askøy kommune er avhengig av å kreve flere bygninger tilknyttet. Tilknytningsarbeidet må foregå parallelt med utbyggingen av nye renseanlegg, fordi kommunen er avhengig av flere abonnenter for å kunne finansiere den betydelige utbyggingen på avløpssektoren. Det er derfor nødvendig å kreve bygninger tilknyttet før renseanleggene er på plass. Disse eiendommene vil ikke kunne sanere slamskillere før renseanlegget er på plass, noe som vil kunne påføre ekstra kostnader og ressursbruk for eier. Det er beklagelig, men det er ikke et alternativ å vente med alle tilknytninger til renseanlegg og overføringer er fullt ut etablert. Da vil arbeidet med tilknytninger, og dermed nødvendige inntekter og miljøfordeler bli skjøvet ut i tid.

Tilknytningsplanen vil også omfatte Askøy nord, men ut fra ovenfor nevnte krav vil fokuset for plan for tilknytning knytte seg til Søre Askøy.

¹ Sak 2015/5044-37: Kommunestyret vedtok fremdriftsplan håndtering av avløpsrensing på Søre Askøy som dannet grunnlag for søknad om endret utslippstillatelse.

² Sak 2012/5044-30 Saksfremlegg

Tilknytningsplanen vil i det følgende ta for seg Askøy kommune sine prioriteringer for økt tilknytningsgrad, hvordan en ser for seg gjennomføringen av dette.

Vi har valgt å dele tilknytningsplanen i to deler. Den ene delen, kapittel 1-4, vil omfatte de faste målsettingene som Askøy kommune vil ha for tilknytning til offentlig avløp, mens den andre delen, kapittel 5, vil bestå av tilknytningsprioriteringer som må revideres hvert år ut fra gjeldende budsjett. Tilknytningsplanen vil således være et levende dokument.

2. Plan for tilknytning

2.1. Utgangspunkt for vurdering av prioriterte områder

Utgangspunktet for vurdering av prioriterte områder er gjeldende fremdriftsplan for avløpsrensing i Søre Askøy³. I prosjekter for avløpsrensing, skal det også etableres nye vannledninger. Selv om planen om økt tilknytning kun gjelder for avløp, vil den også legge føringer for håndtering av pålegg om tilknytning til offentlig vann.

Krav om tilknytning vil også omfatte eiendommer som ikke ligger innenfor prosjektområdene, men som likevel ligger nært opp mot offentlig avløpsnett slik at det vil være naturlig at de også blir krevd tilknyttet. Det kan imidlertid komme endringer underveis i de ulike prosjektene. Målsetting for Askøy kommune er å ta for seg område for område i henhold til fremdriftsplanen for prosjektene.

Fremover ser enhet vann og avløp behov for å utarbeide tilknytningsplaner for de ulike prosjektene, som vil være mer detaljerte enn det som har vært praksis tidligere. Disse planene vil være et styringsverktøy i arbeidet med tilknytninger, og ikke minst styrke forutberegneligheten for innbyggerne i Askøy kommune.

Avløpsprosjektene i Askøy kommune medfører at det totalt er ca. 1702 eiendommer i Søre Askøy som man ønsker å få tilknyttet offentlig avløpsnett. Det må imidlertid gjøres en vurdering ut fra avstand og kostnader for å se hvorvidt tilknytningsplikten trer inn for de ulike eiendommene.

³ Sak 2015/5044-37: Kommunestyret vedtok fremdriftsplan håndtering av avløpsrensing på Søre Askøy som dannet grunnlag for søknad om endret utslippstillatelse.

2.2. Tilknytningsgraden per i dag og målsettinger for tilknytningsgraden

2.3. Mål for tilknytningsgraden

Sone:	Tilknytningsgrad per i dag:	Mål for tilknytnings- graden:
1. Sone vest	79 %	95%
2. Sone sør	88 %	95%
3. Sone øst I	85 %	95%
4. Sone øst II	51 %	80%



De mørke grønne rubrikkene viser totalt antall adresser i de fire avløpssonene, mens i de lyse grønne rubrikkene vises antall adresser som er tilknyttet offentlig avløp i avløpssonene.

Det er viktig for Askøy kommune at målene for tilknytningsgraden er realistiske. Til tross for at Søre Askøy er ansett som tettbebyggelse er det enkelte områder der en likevel har noe spredt boligbebyggelse. Dette gjelder særskilt for sone øst (80 %), og av den grunn har en satt målet for tilknytning lavere enn for de øvrige. I tillegg til dette har Søre Askøy en del fritidsboliger. Vi har som utgangspunkt ikke hjemmel for å kreve slike bygninger tilknyttet offentlig avløp etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven, men vi arbeider med å få inn bestemmelser knyttet til dette i rulleringen av Kommuneplanen sin arealdel.

3. Hjemmelsgrunnet

3.1. Plan og bygningsloven

Regler om tilknytningsplikt til offentlig vann- og avløpssystem følger av plan- og bygningsloven kapittel 27. Formålet bak bestemmelsene om tilknytning er at man skal oppnå helsemessige betryggende forhold. I tillegg er reglene ment «å sikre at den offentlig vann- og avløpsledninger blir bygd ut og drevet teknisk og driftsøkonomisk rasjonelt», jf. Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) side 186.

Vilkårene for tilknytningsplikt til offentlig vannledning følger av pbl. § 27-2. Dersom kommunen fatter vedtak om tilknytning skal det settes en frist for oppfyllelse av pålegget, jf. § 32-2. Kommunen kan også kreve tilknytning til eksisterende private anlegg etter pbl. § 27-3.

Tilknytningsplikten etter pbl. § 27-2 gjelder både for bygning som oppføres og eksisterende bygninger. Landbruksbygninger er unntatt tilknytningsplikt etter pbl. § 30-1 første ledd. Det samme gjelder også for fritidsboliger, såfremt annet ikke fremgår av plan, jf. pbl. § 30-6.

Plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd viser at den offentlige ledningen enten må gå over eiendommen, ligge i tilstøtende vei, eller gå over nærliggende areal.

Det er således avstand som er avgjørende for hvorvidt kommunen kan kreve eiendommen tilknyttet offentlig avløp. Det er ofte det tredje alternativet som blir problematisert fordi som regel ligger ikke alle eiendommer like ved den offentlige avløpsledningen. Vilkåret «nærliggende areal» er ikke nærmere definert i lovens ordlyd eller forarbeider. Høyesterett la i Rt. 1983 s 152 til grunn at en avstand på 60 meter fra boligen til den offentlige ledningen ikke var for langt. Departementet⁴ har tidligere uttalt at en avstand på 300-600 meter ikke kan anses urimelig (saksnr. 93/3328), og at en avstand på 500 meter vanligvis vil ligge innenfor nærliggende areal (saksnr. 98/76). Kommunen kan også kreve bygningen tilknyttet offentlig ledning via private ledninger etter pbl. § 27-3. I vurderingen av hvorvidt den offentlige ledningen anses for å gå over «nærliggende areal» er det et tungtveiende argument at det foreligger en mulighet for tilknytning til offentlig ledning via privat ledningsnett.

Kommunen kan godkjenne en annen løsning dersom tilknytningen er forbundet med «uforholdsmessig stor kostnad» eller at det foreligger «særlige hensyn», jf. pbl. § 27-2 andre ledd.

⁴ Kommunal og regionaldepartementet – uttale til Fylkesmannen i Hedmark som gjaldt vann- og avløpstilknytning datert den 10.05.2012, sak 11/312

Når det gjelder «uforholdsmessig stor kostnad», er det i juridisk teori⁵ tydeliggjort at det ikke er alle typer kostnader som skal tas med i beregningen av uforholdsmessige kostnader. Utgifter som graving og sprenging skal tas med i beregningen. Det samme gjelder også utgifter til å anskaffe og legge stikkledningen. Dersom man må legge stikkledningen på annen manns grunn eller knytter seg til en privat stikkledning, skal utgiftene til en slik rett legges ved i beregningen. Kommunale avgifter skal ikke tas med i beregningen. Dette omfatter både årsavgift, tilknytningsavgifter og byggesaksavgifter. Kostnader som eier har hatt for å bygge privat anlegg skal heller ikke tas med i beregningen. Dette kan i noen tilfeller være et argument i vurderingen av hvorvidt det foreligger «særlige hensyn» som tilsier at det kan godkjennes en annen privat løsning. Det siktes spesielt til de tilfellene hvor man har gjort nylige investeringer på eksisterende anlegg. Merverdiavgiften for de kostnadene som skal tas med i beregningen skal også inkluderes i fastsettelsen av tilknytningskostnaden.

I hvert enkelt tilfelle må det tas stilling til hva som er den totale tilknytningskostnaden. I forbindelse med varsel om tilknytning informeres innbyggerne at de bør innhente helst 3 priser for tilknytning fra både rørlegger og entreprenør. Dette er viktig spesielt med tanke på at kommunen ikke har oversikt over hvilken trase de velger. Det kan f.eks. hende at den traseen vi har sett for oss ikke er mulig å gjennomføre pga. grunnforhold, manglende samtykker fra naboer eller lignende. Det kan medføre at kostnadene for tilknytning er høyere enn det vi så for oss. I flere tilfeller får vi ikke innsendt kostnader. Da foretar vi en enkel beregning ut fra avstand om kostnadene ved tilknytning vil anses som uforholdsmessige. En slik vurdering har for øvrig også blitt akseptert av Fylkesmannen i Vestland⁶, nå Statsforvalteren.

Askøy kommune har per i dag svært få saker som er avgjort hos Statsforvalteren⁷. I sak 2017/8439 har Askøy kommune akseptert at en kostnad på kr. 386 458,- for både vann og avløp var å anse som forholdsmessig. Dette er den høyeste kostnaden som er akseptert. Det er per i dag kun disse to sakene som har omhandlet tilknytningskostnader. Disse har dannet et utgangspunkt for hva Askøy kommune har akseptert som forholdsmessige kostnader.

Kommunen kan også unnta fra krav om offentlig tilknytning når «særlige hensyn» tilsier det, jf. pbl. § 27-2 andre ledd. Dette gir en mulighet for unntak også der kostnadene ikke er uforholdsmessige. Et grunnlag for unntak vil kunne være at det

⁵ Pedersen m.fl, Plan- og bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, 2 utgave 2011 s. 474

⁶ Sak 2013/7722 – Fylkesmannen i Vestland stadfestet Askøy kommune sitt vedtak der det ikke forelå priser fra rørlegger og entreprenør.

⁷ Sak 2014/8935 – Fylkesmannen i Vestland stadfestet Askøy kommune v/UTM sitt vedtak der tilknytningskostnad for vann- og avløp på kr. 263 700,- ble ansett som forholdsmessig. Sak 2014/7462-14 – Fylkesmannen stadfestet Askøy kommune sitt vedtak der eier ikke hadde kostnader ved tilknytning

foreligger gode løsninger for vann på eiendommen, slik at tilknytning ikke er nødvendig av hensyn til helse eller for å hindre forurensing eller at man har gjort nylig investering av privat anlegg.

Plan- og bygningsloven kapittel 32 tar for seg hvilke virkemidler kommunen kan ta i bruk dersom pålegget ikke blir fulgt opp:

- Tvangsfullbyrdelse ved fastsetting av tvangsmulkt, jf. pbl. § 32-5
- Tvangsfullbyrdelse ved forelegg, jf. § 32-6
- Tvangsfullbyrdelse med grunnlag i pålegget, jf. pbl. § 32-7
- Overtredelsesgebyr, jf. pbl. § 32-8

Det er også en egen bestemmelse om straff i pbl. § 32-9.

3.2. Forurensingsloven med forskrifter

Alle utslipp som ble etablerte på ett tidspunkt før det ble stilt krav om å innhente utslippstillatelse, er fortsatt lovlig, frem til kommunen gjennom enkeltvedtak bestemmer at ett slikt utslipp er ulovlig, jf. forurensingsforskriften §§ 12-16 og 13-18. For eksisterende utslippstillatelser følger det av forurensingsloven § 18, at kommunen kan endre betingelsene eller trekke tilbake gjeldende tillatelse.

På Søre Askøy er kommunen forurensningsmyndighet for utslipp under 50 pe, jf. forurensingsforskriften kapittel 12. Utslipp fra anlegg over 50 pe på Søre Askøy, behandles av Statsforvalteren i Vestland, jf. forurensingsforskriften kapittel 14.

På nordre Askøy er Askøy kommune forurensningsmyndighet for avløpsanlegg opptil 10.00 pe, jf. forurensningsforskriften kapittel 13.

Forurensingsloven § 23 viser at «plikt til tilknytning til eksisterende avløpsanlegg gjelder reglene i plan- og bygningsloven. Vedtak etter plan- og bygningsloven kan likevel treffes av forurensningsmyndigheten».

Utvidelse av eksisterende eller etablering av nye utslipp vil være ugyldige dersom det ikke foreligger en utslippstillatelse, jf. forurensingsforskriften §§ 12-3 og 13-3.

Askøy kommune har en egen lokal forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg.

Kommunen ved Miljørettet helsevern ulovliggjør private utslipp etter forurensningslovgivningen, men har imidlertid ikke hjemmel til å kreve at eier knytter seg til offentlig ledningsnett etter dette regelverket. Håndtering av tilknytning til offentlig avløp må derfor håndteres etter plan- og bygningsloven § 27-2, som er delegert til enhet vann og avløp. Det er derfor et tett samarbeid mellom Miljørettet helsevern og Enhet vann og avløp om tilknytning til offentlig ledningsnett. Det holdes månedlige møter mellom enhetene. I de sakene hvor Miljørettet helsevern vil ulovliggjøre utslipp, følger gjerne Enhet vann og avløp opp med et pålegg om

tilknytning til offentlig ledningsnett der dette ligger i nærheten. Vass- og avløpsanleggslova med forskrifter

Når eiendommen blir tilknyttet offentlig avløp, plikter eier å betale avløpsgebyr til kommunen, jf. § 3 i vass- og avløpsanleggslova. Størrelsen på gebyrene er fastsatt i lokal forskrift om vann- og avløpsgebyrer for Askøy kommune.

3.3. Styringsdokumenter

- Handlingsplan for vann og avløp
- Fremdriftsplan for utbygging av avløpsanlegg for Søre Askøy 2019
- Arealdelen av kommuneplanen 2011
- Utslippstillatelse for Søre Askøy 12.03.2021

4. Fremgangsmåte for tilknytning til offentlig avløp

4.1. Hvordan starter kommunen en sak om tilknytning til offentlig avløp?

I forbindelse med avløpsprosjekt, vil kommunen vurdere om eiendommen oppfyller vilkårene for å kreve bygningen tilknyttet offentlig avløp etter pbl. § 27-2. Kommunen må gjøre en rekke foreløpige vurderinger før det tas stilling til om det skal sendes ut varsel om tilknytning. Se mer om dette under tilknytningsplikten til offentlig avløpsanlegg i pbl. § 27-2 på side 3.

Ut fra beregning av avstand gjøres det et overslag av hvor mye det vil koste å få eiendommen tilknyttet. Det tas da utgangspunkt i korteste trase. Dersom det er flere eiendommer som kan gå sammen om en felles ledning, legger kommunen dette til grunn ved vurdering av kostnader for tilknytning.

I varselet gis grunneier anledning til å komme med merknader med en frist på 3 uker. Kommunen gjør rede for hvorfor en mener tilknytningsplikten er oppfylt i varselet. Når merknadsfristen er gått ut, tar kommunen stilling til hvorvidt vilkårene for tilknytningsplikt er oppfylt etter pbl. § 27-2 andre ledd.

5. Prioriterte områder

Vi har vurdert følgende prioritering av geografiske områder hvor eiendommer skal tilknyttes offentlig avløp.



5.1. Begrunnelsen for prioriteringsrekkefølgen

Det er fremdriften i kommunale utbyggingsprosjekter som har dannet utgangspunktet for prioriteringsrekkefølgen. Vi gjør oppmerksom på at listen ikke er uttømmende.

Hetlevik nord har en svært dårlig resipient. Dagens private utslipp går til et innelukket basseng med dårlig utskiftning, og det har vært et klart behov for å rydde opp i avløpsløsningene i dette området. Det er gjennomført et kommunalt prosjekt hvor kommunalt utslipp er ført til bedre resipient i Hjeltefjorden. Enhet vann og avløp har sendt varsler og fattet pålegg om tilknytning til mange eiendommer i området. Det er likevel flere av disse eiendommene som ikke har knyttet seg til offentlig avløpsledning. Grunnet forurensingsaspektet er det derfor særskilt viktig at disse sakene følges opp.

Prioritering av strekningen Erdal – Hop, skyldes at etablering av nytt ledningsnett i forbindelse med veiprosjektet, er planlagt ferdigstilt i løpet av 2021. Både for samfunnsøkonomien i konkrete prosjekter, men også økonomien på avløpssektoren totalt sett, er det viktig at abonnenter tilknyttes etter hvert som anleggene ferdigstilles. Når det gjelder dette området, er det allerede etablert et midlertidig primærrenseanlegg i Badeelven som vil fungere frem til det permanente sekundærrenseanlegget er på plass. Rensekapasiteten må, av hensyn til samfunnsøkonomi og miljø utnyttes, og dette tilsier at det er enda viktigere å sørge for flere tilknytninger offentlig avløpsnett i dette området.

Prioritering av de øvrige områdene er også knyttet opp mot samarbeidsprosjekter med Vestland fylkeskommune, Askøypakken, med utgangspunkt i planlagt ferdigstilling. I de områder der vi starter tilknytningssaker i forbindelse med kommunale utbyggingsprosjekter, vil vi også prioritere saker med forurensningsproblematikk.

Prosjekt knyttet til Askevatnet gjelder opprydning av private avløpsløsninger i nedbørsfeltet til drikkevannskilden er også prioritert.

Selv om tilknytningsplanen omfatter hele Askøy, er det på det rene at fokuset for tilknytning vil ligge på Søre Askøy. For nordre del av Askøy vil vi følge opp saker etter behov og saker fra Miljørettet helsevern som knytter seg til forurensing og nedbørsfelt.

5.2. Sanering av slamavskillere

Konsekvensene av at det etableres flere avløpsrenseanlegg er at det ikke lenger vil være behov for slamavskillere på eiendommenes avløp. Både eksisterende primær- og nye sekundærrenseanlegg er også avhengig av størst mulig grad av råkloakk for å fungere optimalt. Overføring av råkloakk vil gi best miljøeffekt, samtidig som man vil

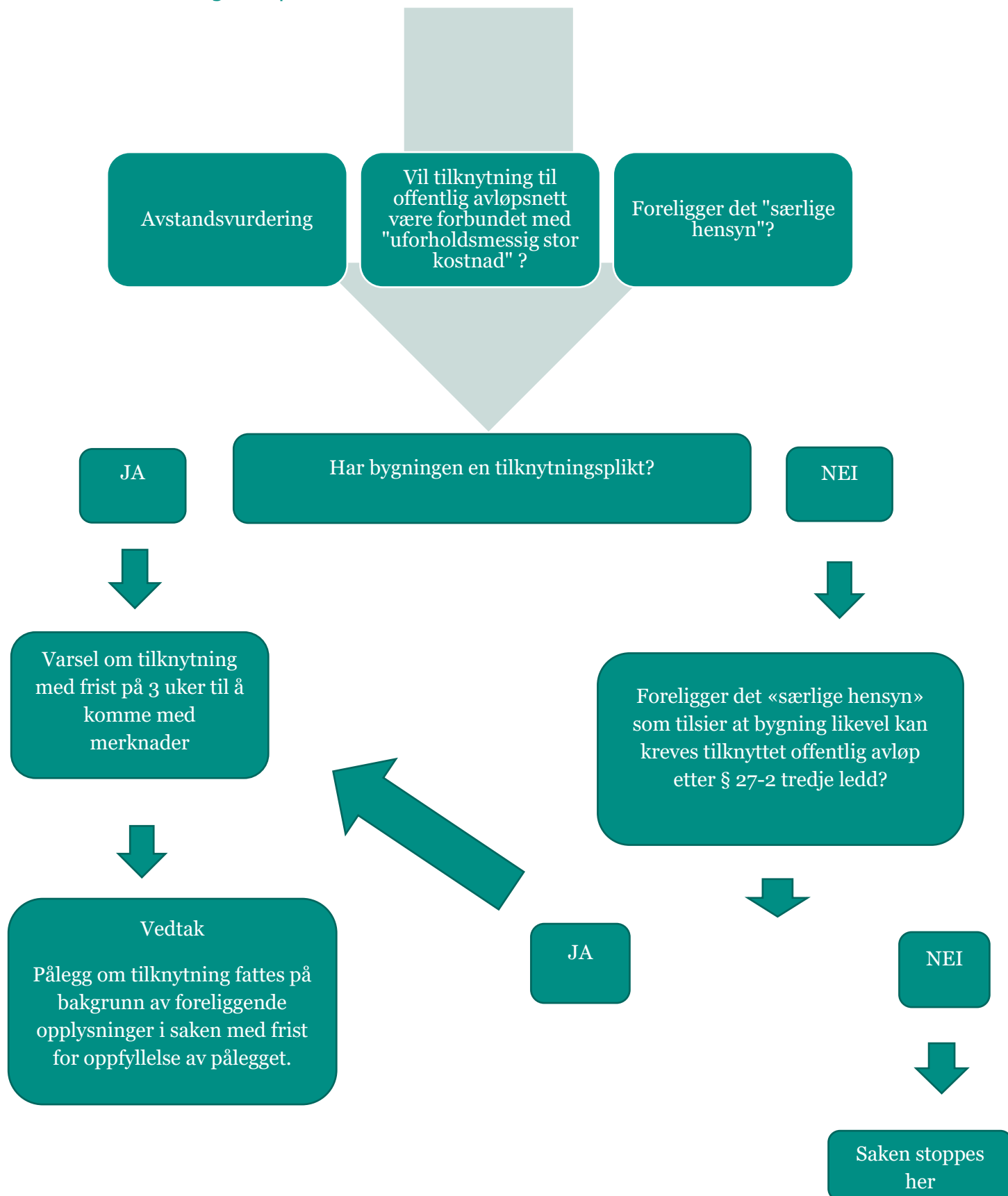
få en besparelse med tømning av private og kommunale slamavskillere. Det skal derfor sendes ut et stort antall varsler om pålegg om sanering av slamavskillere.

Vi vil samkjøre disse sakene ved tilknytning til offentlig avløp. For de bygningene som allerede kan sanere slamavskiller, vil krav om dette stilles i påleggssaken. For øvrige bygningseiere vil det bli sendt varsler om pålegg om sanering av slamavskillere i ettertid.

I enkelte saker foreligger det «særlige grunner» til at tilknytning bør avventes til sanering kan gjennomføres samtidig, jf. pbl. § 27-2 andre ledd. Dette gjelder eksempelvis der slamavskiller ligger så nært vann at man ikke får plass til en avløpspumpe nedstrøms slamavskilleren. Et ønske om å spare kostnader eller tidsbruk vil i seg selv ikke være tilstrekkelig for å utsette tilknytning. Man vil da vurdere saken opp mot pbl § 27-2 andre ledd, «uforholdsmessig kostnad».

Saneringsplanene må ta utgangspunkt i pågående avløpsprosjekter i samsvar med prioriteringene som gjelder for tilknytning. Det vil bli utarbeidet egne saneringsplaner for hvert enkelt prosjekt

5.3. Illustrasjon – fremgangsmåte for pålegg om tilknytning av bygning til offentlig avløp



5.4. Hvem har ansvar for hva i tilknytningsprosessen?

Ansvar	Juridiske forhold	Gjennomføring
Askøy kommune	- Vurdere om det foreligger tilknytningsplikt etter pbl. § 27-2. - Følge opp saken i henhold til bestemmelser i plan og bygningsloven med tilhørende forskrifter.	- Informasjonsmøte/informasjonsbrev til innbyggerne innenfor det aktuelle prosjektområdet. - Ha nødvendig informasjon på hjemmesiden. - Sende ut brosjyre med aktuell informasjon om tilknytningsplikt. - Veilede innbyggerne som tar kontakt vedrørende varsel om pålegg eller vedrørende oppfølging av pålegg. - Svare på tekniske spørsmål fra rørleggere eller grunneiere.
Boligeier	- Avklare privatrettslige forhold: rett til å knytte seg til felles private ledninger og/eller rett til å legge ledninger over annens grunn (inngå skriftlige avtaler) Avtalene må tinglyses. - Sende inn prosjektgrunnlag til enhet vann og avløp for uttale. Forhåndsuttalen skal legges ved søknad til byggesak. - Sende inn søknad om etablering av anlegg til bygningsmyndighetene.	- Forholde seg til gitte frister fra kommunen i forbindelse med varsel og pålegg, evt. søke om utsettelse. - Innhente tilbud fra rørlegger og entreprenør for kartlegge kostnader. - Bestille utførelse av arbeidet med tilknytning. - Sende inn prosjektering for godkjenning til VA og søknad til byggesak.