



SAKSFRAMLEGG

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
	Hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur	29.05.2017
	Formannskapet	06.06.2017

FORSLAG TIL REVIDERT FORSKRIFT OM VANN- OG AVLØPSGEBYRER FOR ULLENSAKER KOMMUNE

RÅDMANNENS INNSTILLING

Forslag til revidert forskrift om vann- og avløpsgebyrer I Ullensaker kommune legges ut til offentlig gjennomsyn.

Hjemmel for vedtaket er forvaltningslovens § 37.

Ullensaker, 19.05.2017

Inger Kronen Tveranger
konstituert kommunaldirektør PKT

Saksbehandler: Marit Dahl

Vedlegg:

- 1 Forskrift om vann- og avløpsgebyrer vedtatt HST 19.11.2007
- 2 Forslag til revidert forskrift om vann- og avløpsgebyrer pr 20. mai 2017

Saksdokumenter:

KST sak 14/17 den 4.4.17 Kommunens anvendelse av forskrift om vann og avløpsgebyrer

SAMMENDRAG

Forskrift om vann- og avløpsgebyrer for Ullensaker kommune (forskrift om VA-gebyrer) gir regler for beregning og innbetaling av vann- og avløpsgebyrer for kommunens vann- og avløpstjenester. Forskriften ble sist revidert og vedtatt av Ullensaker herredsstyre (HST) den 19.11.2007. I forslag til revidert forskrift om vann- og avløpsgebyrer som nå legges fram, er det bland annet gjort nødvendige endringer i beregningsgrunnlag for tilknytningsgebyr og årlige vann- og avløpsgebyrer, endringer i regler for tilknytningsgebyr og det forslås å innføre krav om vannmåler ved alle nye bygg og ved endringer. Forslag til revidert forskrift om vann- og avløpsgebyrer for Ullensaker kommune, forslås lagt til offentlig gjennomsyn i henhold til forvaltningslovens § 37.

RETTSLIGE RAMMER

Det følger av lov om kommunale vass- og avløpsanlegg § 3 at eiendom som tilknyttes kommunal vann- eller avløpsledning plikter å betale vann- og avløpsgebyr til kommunen. Gebyrene skal i følge lovens § 4 være engangsgebyr for tilknytning samt årlige gebyr. Etter lovens § 5 fastsetter kommunen størrelsen på gebyrene samt gir i forskrift nærmere regler om gjennomføring av gebyrvedtaket og innkreving av gebyrene. Gebyrenes størrelse fastsettes årlig av kommunestyret i egen prisliste og er etter loven å regne som forskrift.

Rammene for gebyrene er gitt i forurensningsforskriften kapittel 16. Det ligger et selvkostprinsipp til grunn for beregningen av gebyrene og kommunen gis i forurensningsforskriften § 16-1 hjemmel til å fastsette lokale forskrifter om beregning, innkreving, samt gebyrenes størrelse, innenfor rammene av den sentrale forskriften.

Kommunens forskrift om VA-gebyrer angir altså ikke de faktiske beløpene som den enkelte må betale, men gir kommunen hjemmel til å kreve gebyr og fastsetter hvordan gebyrene skal beregnes og kreves inn.

SAKSUTREDNING

Revisjonsarbeidet er utført av en arbeidsgruppe sammensatt av personell fra avdeling for forvaltning, renovasjon og gebyrer ved VARV-enheten og fra byggesaksavdelingen ved AREAL-enheten. Kommunen har i utredningsarbeidet konferert med Advokatfirmaet Guttorm Jakobsen AS, og har fått en juridisk gjennomgang og rådgivning om forskriftsforslaget.

Under følger en redegjørelse av de vesentligste endringene som forslag til revidert forskrift om vann- og avløpsgebyrer medfører.

Krav om vannmåler

Innføre krav om vannmåler for alle eiendommer, bestemmelsen skal ikke være tilbakevirkende. I praksis nye og endrede abonnement.

Kommunes gjeldende forskrift om VA-gebyrer har hjemlet krav om installasjon av vannmåler ved alle næringseiendommer inkl. gårdsbruk, offentlig virksomheter og eiendommer med basseng. Forskriften har i tillegg gitt både kommunen og den enkelte abonnent hjemmel til å kreve å få installert vannmåler. Der hvor vannmåler installeres, beregnes årsgebyr for vann og avløp ut fra faktisk vannforbruk. Abonnenten kan ikke gå tilbake til å få stipulert forbruk basert på areal.

I forslag til revidert forskrift, gis kommunen i tillegg hjemmel til å kreve vannmåler ved alle nye etableringer av abonnement, ved alle søknadspliktige tiltak etter PBL som medfører endring i bruk eller matrikkeført areal, samt ved søknad om midlertidig fritak for årsgebyr.

Det legges altså i første omgang ikke opp til å innføres et generelt krav om vannmåler hos alle abonnenter, men forskriftsforslaget opprettholder hjemmelen om at både kommune og abonnent kan kreve installasjon av vannmåler.

Bakgrunnen for at krav om vannmåler er tatt inn, er at det er ønskelig at årsgebyr beregnes ut fra faktisk vannforbruk, og ikke ut fra areal slik systemet er i dag. Med en økende endring av byggemønster, mot bygningskomplekser med leiligheter, fellesarealer og næringsarealer, opplever kommunen utfordringer med fordeling av årsgebyr for vann og avløp mellom de ulike abonnentene. Ved å legge om til at årsgebyr beregnes ut fra faktisk vannforbruk over vannmåler, og ikke ut fra areal slik systemet er i dag, vil gebyret oppleves mer rettferdig hos abonnenten. Abonentene vil ha insentiv til å ta kontroll på eget vannforbruk samt at eventuelle lekkasjer og storforbruk lettere kan avdekkes og følges opp. Dette kan i neste omgang kunne holde nede belastningen på det kommunale VA-anlegget og kommunens VA-resurser, og dermed belastningen på de totale kostnadene for selvkostområdet. Det skal som kjent gjøres store investeringer de nærmeste årene både på nytt vannverk og utbedring av renseanlegget på Gardermoen.

I forslag til revidert forskrift innføres krav om vannmåler for å måle mengde vann som har annen sammensetning enn husholdningsavløp, og som virksomheten slipper på kommunens avløpsnett. Kommunen har erfart at det ved tilleggsgebyr for næring og industri har vært diskusjoner om hvilken vannmengde som skal legges til grunn. I forslag til revidert forskrift er det søkt å tydeliggjøre virksomhetens ansvar, ved å stille krav om dokumentasjon av mengden som går over utskiller.

Arealberegning som grunnlag for tilknytningsgebyr og årsgebyr

Areal som danner grunnlag for gebyrberegningen, endres til å være bruksarealet (BRA) som matrikkelføres etter NS3940. Bruk av HB3022 med tilleggsfaktorer fjernes.

Arealberegning som grunnlag for tilknytningsgebyr og årsgebyr videreføres. Tidligere forskrifter for vann- og avløpsgebyrer i Ullensaker kommune, har benyttet Norsk standard 3940 Areal og volumberegninger av bygninger, NS 3940, i kombinasjon med omregningsfaktorer blant annet fra Husbanken rundskriv HB 3022 for å beregne arealet som danner grunnlaget for tilknytningsgebyret. I KST sak 14/17 den 4.4.2017 er det gjort rede for at kommunen har praktisert forskrift om VA- gebyrer fra 2008 uriktig overfor deler av abonnentene. Årsaken henger sammen med en utilsiktet endring av nevnte omregningsfaktorer ved forrige revidering av forskriften. Saken beskriver hvordan feil ilagt gebyr i perioden 2008 – 2013 skal rettes.

I tillegg til å rette feil som har skjedd, anbefaler rådmannen å sikre at systemet for gebyrberegninger gjøres mer robust gjennom å endre forskriften. Det foreslås at bruksarealet, BRA, som matrikkelføres etter NS3940 danner grunnlag for gebyrberegningen. HB 3022 er trukket tilbake og er ikke lenger relevant å hensynta. Dette innebærer at alt areal som tilknyttes kommunalt VA-nett medberegnes i samsvar med NS 3940, i grunnlaget for tilknytningsgebyr. Med dette vil likt areal slik det defineres i NS 3940 ha likt gebyr, og areal som legges til grunn ved gebyrberegning vil være tilgjengelig og sporbart i matrikkelen.

Generelle regler for tilknytningsgebyr.

Ingen prinsipielle endringer med hensyn på hvem, men med hensyn på når.

Den vesentligste endringen går på at for midlertidig bygg foreslås krav om tilknytningsgebyr ved tilknytningstidspunktet, men at tiltakshaver kan kreve dette tilbake etter en frist, se mer om dette i eget avsnitt om tilknytningsgebyr midlertidige bygg.

Hjemmel for tilknytningsgebyr og ulike satser normal og redusert

System for tilknytningsgebyr bringes innenfor lovverkets ramme. Det innføres en sats for tilknytningsgebyr.

I gjeldende forskrift har det vært definert to gebyrsatser, normal sats og redusert sats, samt et system for rabatterte gebyr. Kommunen har i utredningsarbeidet fått en juridisk gjennomgang av et forskriftsforslag av Advokatfirmaet Guttorm Jakobsen AS. Jakobsen har kommentert at kommunens gjeldende system ikke er i henhold til lovverket, og må endres. Endringen som er gjort i det forelagte forskriftsforslaget er vesentlig, men årsaksforholdet er gjort grundig rede for av Jakobsen, og det er derfor valgt å gjengi kommentaren i sin helhet:

«Kommunen har for øvrig foreslått forskriftsbestemmelser om redusert tilknytningsgebyr i § 11 og om avvik i tilknytningsgebyret i § 12. Fra § 12 hitsettes annet og tredje ledd:

«For eiendom med næringsvirksomhet, herunder gårdsbruk og annen virksomhet som har særlig lite vannforbruk og/eller avløpsmengde i forhold til byggets areal, kan tilknytningsgebyret etter søknad reduseres med inntil 60 % i forhold til fullt gebyr.

Kommunen kan i særlige tilfeller kreve høyere eller lavere tilknytningsgebyr, der etableringen av tjenesten vil medføre ekstra høye eller lave kostnader.»

Miljøverndepartementet har i brev datert 19. oktober 2009 til Advokatfirmaet Haavind AS, i forbindelse med en konkret forespørsel på vegne av HIAS IKS om adgangen til på generelt grunnlag å fastsette lavere tilknytningsgebyrer for landbruks- og industribygg uttalt som følger:

«I følge kommentarene til bestemmelsen (§ 16-5 annet ledd), kan det kun fastsettes lavere gebyr-satser dersom kostnadene med å forsyne forbrukerne med vann i et vannforsyningsområde er mindre kostbart enn i et annet vannforsyningsområde i kommunen. Dette tilsier at det er reduserte kostnader som følge av lavere driftskostnader som kan gi grunnlag for reduksjon i gebyret.

Etter departementets vurdering gir bestemmelsen ikke en generell adgang til å kreve inn lavere tilknytningsgebyr for landbruks- og industribygg. Adgangen til differensiering beror på om det er tale om et forsyningsområde som medfører «vesentlig» høyere eller lavere kostnader å betjene enn andre i kommunen.

Departementet vil bemerke at ordet «vesentlig» peker på en nokså høy terskel for differensiering, men den nærmere anvendelse av «vesentlig»- kriteriet må avgjøres av kommunen i det enkelte tilfelle.

Forurensningsforskriften § 16-5 tredje ledd gir anledning til differensiering «der det er ulike kostnader forbundet med betjening av ulike boligkategorier». Formuleringen «boligkategorier» tilsier at landbruks- og industribygg faller utenfor anvendelsesområdet. Av kommentarene til bestemmelsen fremgår det at det for eksempel kan fastsettes lavere gebyrsatser for blokkleiligheter på bakgrunn av at kostnadene med ledningsnett er lavere pr. boenhet for disse boligkategoriene enn for mer spredte boligheter.

Etter departementets vurdering er det ikke grunnlag for å anvende bestemmelsen analogisk på landbruks- og industribygg. Hensynet bak bestemmelsen slår etter departementets oppfatning ikke til der begrunnelsen for ønsket om et lavere gebyr er at en eiendom har lavere vannforbruk.»

Det kan på denne bakgrunn være tvilsomt om forurensningsforskriften kapittel 16 gir hjemmel for at kommunen kan fastsette bestemmelser om at den etter søknad kan redusere tilknytningsgebyret opp til 60 % i forhold til fullt gebyr for eiendom med næringsvirksomhet, herunder gårdsbruk, som har særlig lite vannforbruk og/eller avløpsmengde i forhold til byggets areal. Dette fordi det ikke er det forhold at en eiendom benytter mindre vann i seg selv som er avgjørende, men hvorvidt kommunen har reduserte kostnader med å knytte den aktuelle eiendommen til. Bestemmelsen bør av denne grunn revideres.

Vi har i et notat til en annen kommune, etter å ha vært i kontakt med Miljødirektoratet v/Øystein Wang lagt til grunn at hva som er å anse som «vesentlig» må forstås på samme måte som etter lov om kommunale vass- og avløpsanlegg § 2, der departementet i forarbeidene gir uttrykk for at en utvidelse med 25 % av abonnementsmassen er å anse som vesentlig. Det skulle tilsi at dersom det vil koste kommunen minimum 25 % mindre å levere vann til den/de aktuelle eiendommene i forhold til andre eiendommer i kommunen, kan det fastsettes reduserte tilknytningsgebyr overfor disse.

På bakgrunn av denne redegjørelsen er det i det forelagte forskriftsforslaget ryddet opp i system for tilknytningsgebyr for å bringe det innenfor lovverkets rammer. I praksis vil det si system med rabatter og reduserte gebyrsatser må fjernes fra kommunes forskrift, og det frammes forslag om å ha en sats som betales av alle.

Den reduserte satsen som i gjeldene forskrift har omfattet eksisterende bebyggelse som har blitt tilknyttet kommunens nett, er det som det kommer fram heller ikke hjemmel for. I Ullensaker kommune er boliger i stor grad tilknyttet kommunalt vann og avløp (begge ca. 94 % i flg KOSTRA). I forbindelse med opprydding i avløp i spredt bebyggelse, ble det i perioden 2004-06 gitt pålegg til eksisterende bebyggelse som kunne knyttes til kommunalt nett. Det er derfor svært få eiere av gjenværende eksisterende bygg som potensielt vil kunne vurdere å koble seg til kommunalt nett, og følgelig svært få som vil bli berørt av at kommunen fjerner denne ordningen som viser seg å ligge utenfor hva kommunen har hjemmel til.

Etter gjeldende forskrift skal det gis redusert tilknytningsgebyr når kommunen krever at det oppføres VA-anlegg med større kapasitet enn det som var nødvendig for den konkrete utbyggingen. Bestemmelsen antas å ha en bakgrunn som et alternativ til at utbyggere kan kreve refusjon fra kommunen i tråd med plan- og bygningsloven kapittel 18, men dette er ikke

bragt på det rene. Det er ukjent når det sist kan ha vært utbygginger der bestemmelsen har vært anvendt, og den ses derfor som lite aktuell eller relevant. Rådmannen anser heller ikke at en bestemmelse om redusert tilknytningsgebyr, avskjærer utbyggere fra å kreve refusjon etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen om redusert gebyrsats er tatt ut av forskriftsforslaget.

Tilknytningsgebyr der det er betalt refusjon eller annen form for opparbeidelseskostnader for vann- og/eller avløpsanlegg

Avtaler om refusjon eller annen form for opparbeidelseskostnader for VA anlegg kan inngås for anlegg som skal bygges etter planer godkjent av kommunen. Avtale skal inngås i planprosess.

Tilknytningsgebyr skal betales av alle ved tilknytning uavhengig av om det er inngått avtale om refusjon eller annen form for opparbeidelseskostnader for VA anlegget.

I revisjonsprosessen er muligheten for å benytte anleggsbidrag vurdert. Norsk Vann har vært kontaktet og May Rostad har gitt kommunen en orientering, med en klar konklusjon «Anleggsbidrag kommer altså i tillegg til engangsgebyret (tilknytningsgebyret), og er en avtale som gjelder særskilt iht. utbyggingsavtalen og som ikke er et gebyr».

Ut fra tilbakemeldingen vil kommunen med hjemmel i PBL etablere, tydelig bekjentgjøre og håndtere en ordning der det gis bestemmelser i kommunens planverk om adgang til å inngå avtaler om refusjon eller utbyggingsavtaler med anleggsbidrag. Ved en slik omlegging må da alle slike avtaler om opparbeidelseskostnader, inngås i forkant av utbyggingen og utenfor diskusjonen om tilknytningsgebyr som gjerne kommer når utbygger er godt i gang med selve byggingen. En slik ordning vurderes å tydeliggjøre og skaper forutsigbarhet i kostnadsforhold som gjelder for utbyggingen. Kommunens mulighet til justering for å få dekket nødvendige gebyrinntekt, vil da ligge i gebyrets størrelse.

Bestemmelse om at kommunen i særlige tilfeller kan kreve høyere eller lavere tilknytningsgebyr der etablering av tjenesten vil medføre ekstra høye eller lave kostnader, opprettholdes. Bestemmelsen er gitt med hjemmel i forurensningsforskriftens § 16-4 og kan kun anvendes innenfor rammene av dennes andre og tredje ledd, jfr. overstående redegjørelse fra Jakobsen.

Regler for årsgebyr

Regler for beregning av årsgebyr for vann og avløp etter målt forbruk eller areal opprettholdes. Regler for å gi helt eller midlertidig fritak for årsgebyr tydeliggjøres.

Forskriftsforslaget legger opp til at det innføres krav om installasjon av vannmåler ved alle nye og endringer i abonnement (se eget punkt om dette). Årsgebyr for vann og/eller avløp beregnes da som tidligere ut fra målt forbruk av vann. Det vil imidlertid fortsatt være behov for å kunne beregne årsgebyr etter areal (stipulert forbruk). Behovet vil gjelde abonnenter som ikke har installert vannmåler, samt i situasjoner der kommunen ikke får måleravlesninger eller det ikke finnes måleravlesninger. I forskriftsforslaget videreføres også bruk av areal som grunnlag for beregning av årsgebyr, og da vil det være areal etter ny beregningsmåte som vil gjelde (se eget punkt om dette).

I gjeldende forskrift har regler for å gi midlertidig eller helt fritak fra årsgebyr vært for lite konkrete og skillet vært noe uklart definert, generelt har det vært lite fokus på en avslutning av et abonnement. Det er søkt å tydeliggjøre betingelser for helt eller midlertidig fritak for årsgebyr. I forskriftsforslaget er kravene konkretisert, og kan spesielt for midlertidig fritak oppleves strenge da et slikt fritak gis tidsbegrensning på 3 år og det stilles krav om installasjon av vannmåler og tilbakeslagssikring. Bakgrunnen for det strenge kravet ligger i at

en midlertidig avstenging av vannet ofte begrunnes i at boligen er ubebodd. Ubebodde boliger har en risiko for at en eventuell lekkasje på det private ledningsnett kan bli stående lenge før dette oppdages og stanses. Vann som blir stående lenge i nettet vil bli dårlig, og vil kunne forurense kommunens nett ved et eventuelt tilbakeslag/innsug. Revidert drikkevannsforskrift som trådte i kraft fra 1.1.2017 stiller skjerpede krav til vannverkene om å kartlegge risiko og gjøre tiltak for redusere risiko for forurensing av drikkevannet i kommunens nett.

Tilknytningsgebyr for midlertidige bygg og gebyr for kjøp av vann uten tilknytning

Midlertidige bygg omfattes av krav om tilknytningsgebyr, men med åpning for å få gebyret refundert. Ved tapping av vann i maks 1 dag kreves ikke tilknytningsgebyr.

Etter gjeldene VA-gebyrforskrift har midlertidig bygg ikke blitt ilagt tilknytningsgebyr med mindre bygget fortsatt er tilkoblet VA-nettet etter tre år. Rådmannens erfaring er at bestemmelsen er vanskelig å følge opp, da det krever at kommunen holder løpende oversikt over alle midlertidige bygg som er tilknyttet kommunalt VA-nett, for å fange opp når gebyrkravet utløses.

Guttorm Jakobsen har i sin gjennomgang kommentert kommunens bestemmelse om midlertidig bygg i forhold til at det ligger en plikt til å betale tilknytningsgebyr i lovverket. I forhold til midlertidighet har Jakobsen anmerket at «*Merk imidlertid Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 1980 s. 892 der det av kjæremålsutvalget ble påpekt at det etter loven er tilstrekkelig at den faste eiendommen hvor et midlertidig lagerskur var oppført, er tilknyttet vann- og kloakkledning, og at det ikke var noe generelt unntak for midlertidige bygg, med mindre det på forhånd er klart at dette vil være av helt kortvarig karakter. I motsatt fall skal dette gebyrbelegges på vanlig måte.*»

I forslag til revidert forskrift om VA-gebyrer endres systemet slik at tilknytningsgebyr blir ilagt også midlertidige bygg ved tilknytning, men med mulighet for tiltakshaver å kreve dette beløpet refundert dersom bygget og tilknytningen til VA nettet er fjernet innen tre år. Dermed vil det falle på tiltakshaver å følge opp at treårsfristen ikke oversittes. Kommunen opprettholder i så måte her et lempeligere krav til tilknytningsgebyr enn lovens rammer tilsier.

Hva gjelder kjøp av vann uten abonnement, er det satt en begrensing ved maks 1 dag tapping for at tappingen ikke skal utløse krav om tilknytningsgebyr.

Tidspunkt for oppstart og opphør av gebyr

Tidspunkt for oppstart/opphevelse av gebyr knyttes i størst mulig grad opp til tidspunkt for tillatelse til tiltak etter PBL, eller til når slik tillatelse skulle vært søkt om.

Etter gjeldende VA-gebyrforskrift faktureres tilknytningsgebyr for nye bygg til abonnenten når byggetillatelse gis, og for eksisterende bygg når eier melder at tilknytning er utført. Erfaringsmessig er det ikke alltid at kommunen får melding om utført tilknytning, spesielt der tilknytningen er skjedd etter pålegg fra kommunen. I forslag til revidert forskrift er tidspunkt for fakturering av tilknytningsgebyr endret til å være når tillatelse til tiltak etter PBL er gitt.

Etter VA-gebyrforskriften løper årsgebyr for vann- og avløp for nybygg fra måneden etter at eiendommen er tilknyttet kommunalt ledningsnett. For tilbygg/påbygg på boligeiendom kan årsgebyr innkreves ett år etter at igangsettingstillatelse er gitt eller melding behandlet.

I forslag til revidert forskrift er foreslått å endre til at årsgebyr for vann- og avløp for nybebyggelse og utvidelse eksisterende bebyggelede løper fra det tidspunktet det gis igangsettingstillatelse eller tillatelse til tiltak etter PBL, herunder der slik tillatelse skulle vært søkt om. Bakgrunnen er at det kan være vesentlig vannforbruk i en byggeperiode, og dette bør

være gebyrpliktig. Bestemmelsen må ses i sammenheng med at alle nybygg, midlertidige bygg, tilbygg og påbygg vil utløse krav om installasjon av vannmåler, slik at det kun vil være faktisk forbruk som er gebyrpliktig.

Kommunens mulighet for kontroll

Kommunens har adgang til å foreta kontroller.

Forskriftsforslaget opprettholder hjemmel for kommunens adgang til å foreta kontroll av alle bygg og anlegg som har betydning for beregning av gebyrenes størrelse. Adgangen omfatter også kontroll av installasjoner så som vannmåler.

Tillatelser til utslipp og/eller påslipp av avløp fra næring og industri

Bestemmelser er tatt ut av forslag til revidert forskrift om VA-gebyrer.

Gjeldende VA-gebyrforskrift omfatter bestemmelser om saksbehandlingsgebyr og kontrollgebyr for virksomheter med næring og industriavløp. Bestemmelser om dette er tatt ut av forslag til revidert VA-gebyrforskrift, men vil innarbeides i en egen forskrift som vil bli gitt samme virkningstidspunkt som VA-gebyrforskriften.

KONKLUSJON OG ANBEFALING

Forslag til revidert forskrift om vann- og avløpsgebyrer for Ullensaker kommune legges til offentlig gjennomsyn i henhold til forvaltningslovens bestemmelser.