

Saksfremlegg

REFERANSE
HBE-10/4089-8ARKIVNR.
K23 &18JOURNALNR.
46852/10DATO
19.08.2010

Saken behandles i følgende utvalg:	Sak nr.:	Møtedato:	Votering:
Kommunalstyret for miljø og utbygging	77/10	27.04.2010	Enstemmig
Eldrerådet	71/10	24.08.2010	
Kommunalstyret for miljø og utbygging	/	14.09.2010	
Stavanger bystyre		01.11.2010	

OVERTAKELSE AV PRIVATE STIKKLEDNINGER

Forslag til vedtak:

Stavanger kommune overtar vederlagsfritt private stikkledninger for vann og avløp ut av offentlig gate / vei. Vann- og avløpsverket legger frem sak for Kommunalstyret for miljø og utbygging som bestemmer hvordan overtakelsen skal gjøres og fra hvilket tidspunkt den skal gjelde.

OVERTAKELSE AV PRIVATE STIKKLEDNINGER

Hva saken gjelder

I kommunalstyrets møte 5.05.2009 i sak 77/ 09 gjorde kommunalstyret følgende vedtak: ”Kommunalstyret ber VA- verket utrede overtakelse av private stikkledninger”. Kopi av rådmannens saksfremlegg og kommunalstyrets vedtak følger saken som uttrykt vedlegg 1.

Kommunalstyrets vedtak ble fulgt opp VA- verket og en utredning om en overtakelse av private stikkledninger ble lagt frem for kommunalstyret i møte 27.04.2010 som sak 77/10. Kommunalstyret gjorde følgende vedtak: ” *Kommunalstyret for miljø og utbygging foreslår at: Saken om overtakelse av private stikkledninger i offentlig gate/ vei legges ut til offentlig ettersyn* ”.

Dette saksfremlegget er – med unntak av kommentarer fra høringen og rådmannens sluttkommentar likelydende det som kommunalstyret hadde til behandling i sitt møte 27.04.2010.

Definisjoner

Stikkledning er felles betegnelse på ledningen(e) fra hovedledningene frem til bygning(ene). Stikkledningen tilhører eiendommen og blir betegnet som privat selv om ledningen betjener et kommunalt bygg som skole, barnehage ol

Hovedledninger er ledninger som eies og drives av kommunen. Kommunen brukes i denne sammenheng som eier av hovedledninger selv om vi vet at hovedledninger i noen tilfeller kan være eiet av private, interkommunale selskaper og lignende. De ledningene som stat, fylkeskommunen og kommunen eier i kraft av å være eier av gate/ vei, regnes ikke som hovedledninger i denne sammenheng.

Fellessystem er navnet på et avløpssystem som leder bort spillvann (kloakk) og overvann i ett og samme rør

Separatsystem kalles det når spillvann og overvann bortledes i hver sitt rør.

Sanitærreglementet – blir fastsatt av kommunen i medhold av eierskapet til de ledningene som eiendommene er tilknyttet - inneholder bestemmelser om private vann- og/ eller avløpsanlegg og regulerer forholdet mellom kommunen og ledningseier og mellom kommunen og godkjent foretak.

Bakgrunn

Det er i dag en gjennomført praksis i Norge som tilsier at private stikkledninger i sin helhet eies av den/ de eiendommene som ledningene betjener. På den annen side er praksis i flere andre land som vi kjenner til, at stikkledningene – helt eller delvis – eies av kommunen, eventuelt driftes av kommunen.

Når vi nå er i den situasjonen at vi skal vurdere forholdet til stikkledningene, skal vi være klar over at det er stor forskjell på å være eier og utøve eierskap til ledninger og rør i gate/ vei nå i forhold til siste halvdel av attenhundredetallet da reglene - om at stikkledningen i sin helhet er privat og tilhører eiendommen – ble til. Det er adskillig mer komplisert nå – i 2010 – i forhold til tidligere når ledningene for vann og avløp var den eneste infrastrukturen som lå i gater/ veier.

- *Veitrafikken krever rutiner for å ivareta sikkerheten når arbeider skal utføres i gate/ vei*
- *I veien er det i dag vanlig at det – i tillegg til vann- og avløpsledninger også - ligger:*
 - *Kabler for telefon/ bredbånd*
 - *Kabler for TV*
 - *Strømkabler med høy og lav spenning*
 - *Gassledninger*

- Fjernvarme

Eiendomseier må leie inn mannskaper til stort sett alt som skal/ må gjøres for å utføre forsvarlig drift, vedlikehold og utskifting av stikkledningene. Det er ikke bare det at det i seg selv er komplisert å foreta arbeider i gate/ vei, det er også mye dyrere enn i en vanlig hage.

Når andre aktører – som for eksempel leverandører av strøm, gass og fjernvarme med mer – graver i veien for å legge egne ledninger og kabler, er det eier av veien som gir tillatelse til å grave og fører tilsyn med de arbeidene som utføres, men det er eiendomseier som har ansvaret for stikkledningene. Etter rådmannens oppfatning vil det – dersom vårt mål er å redusere feil og mangler på stikkledningene - være påkrevd at det utøves et aktivt og profesjonelt eierskap til stikkledningene.

I denne sammenhengen har kommunen bedre mulighet og kompetanse til å føre nødvendig tilsyn, vedlikeholde, drifte og skifte stikkledninger i private-, kommunale-, fylkeskommunale- og statlige vier.

Bedre oppfølging av stikkledningene vil/ kan:

- Redusere faren for forurensning fra dårlige avløpsledninger og innlekking av fremmedvann
- Redusere faren for infisering av drikkevannsforsyningen
- Redusere lekkasjetapet

Slik rådmannen ser det, er dette både bakgrunn og langt på vei begrunnelse for å vurdere overtakelse av private stikkledninger – helt eller delvis.

Overtakelse av private stikkledninger

Etter rådmannens vurdering er det to alternativer med henblikk på hvor stor del av den private stikkledningen kommunen eventuelt skal overta:

- Kommunen eier stikkledningene ut av offentlig gate/ vei
- Kommunen eier stikkledningene frem til bygning (eventuelt frem til utvendig stoppekran og drens og stakekum)

Rådmannen er inneforstått med at ovenstående er en viss forenkling all den tid det selvfølgelig kan finnes enkelte lokale "spesialiteter/ tilpasninger". I vårt tilfelle vil det nok være mest aktuelt å vurdere de to forestående alternativene.

Alt I) Kommunen overtar stikkledninger i offentlig gate/ vei

Hvis kommunen overtar alle stikkledninger i offentlig gate/ vei vil vi få samme eiendomsgrense å forholde oss til for alle de eiendommer som ligger inn til offentlig gate/ vei. Det vil si eiendomsgrensen og grensen for stikkledningen vil bli den samme. Dette er en logisk grense. For å unngå at det blir vanskelig å avklare ansvaret for driftsproblemer - som tett avløp – er det nødvendig at vi i skillet mellom offentlig og privat eie, setter ned kummer på avløpet og stoppekrane på vannledningen. Nærmere regler og bestemmelser om dette vil bli tatt inn i kommunens sanitærreglement som nå vil bli justert.

Kommunen vil få ansvaret for selve tilknytningspunktet. Tilknytningens utførelse, materialvalg og vannets kvalitet har sammen ført til at hullet i hovedledningen og anboringsklammeret har grodd igjen. Dette kan gi reduksjon i vanntilførselen. Det er frustrerende for de det gjelder og kan være kostbart å utbedre.

Ansvaret til kommunen vil øke, og det vil gi eiendomseierne betydelig mindre økonomisk risiko når de slipper å grave ut i offentlig gate/ vei. Når kommunen overtar ansvaret vil det finne sted en

pulverisering av utgiftene til anlegg, drift, vedlikehold og fornying av stikkledninger. Utgiftene vil bli dekket av gebyrene, og det vil være naturlig at gebyrene vil øke noe.

Når storsamfunnet gjennom reguleringsendringer har gjort om hager til vei - noe som har medført at lengden på private stikkledninger som blir liggende i gate/ vei øker og blir mer kostbar å drifte-vedlikeholde- og skifte – tar fellesskapet nå hele ansvaret for dette.

Det er all grunn til å anta at standarden på stikkledninger i gate/ vei bedres og at det blir mindre lekkasjer på vannledningene og forurensningen fra avløpet avtar hvis kommunen overtar stikkledningene. Ut fra tanken om at forurenser skal betale kan det reises innsigelser mot at ”dårlige” eiendomseiere får – gjennom en kommunal overtakelse - ordnet en dårlig stikkledning i offentlig gate/ vei, men samlet vil fordelene for fellesskapet langt på vei oppheve dette.

Uansett vil det bli enklere for kommunen ved utskifting av hovedledningene å kunne planlegge å skifte stikkledningene – i offentlig gate/ vei - samtidig med at hovedledningene skiftes. Men dette vil også øke kostnadene noe så lenge vi ikke kan kreve disse utgiftene refundert av berørte eiendomseiere. Kfr avsnittet om økonomi vedr dagens praksis ved utskiftning/ fornying av ledninger for vann og avløp.

Mindre saksbehandling blir det – ved utskifting av kommunale hovedledninger - når kommunen slipper å saksbehandle krav om utskifting av private stikkledninger i offentlig gate/ vei. Men vi vil fortsatt kontrollere private stikkledninger og kreve utskifting/ utbedring når tilstanden til ledningene krever dette.

Alt II) Kommunen overtar alle ledninger frem til bygning

Fordelene som er beskrevet under alt I) vil også gjelde ved full overtakelse. Motforestillingene er imidlertid at den samlede stikkledningslengden blir to til tredoblet, og forholdene blir mye mindre oversiktlige og mindre forutsigbare.

I utgangspunktet vil det vil være en fordel om kommunen har ansvaret for alt det som i dag regnes som VA- anlegg. Det vil si hovedledninger og utvendige stikkledninger. Det vil tydeliggjøre ansvaret for all forsyning av vann frem til bygning og mottak av alt avløpsvann. Kommunen vil da få tilnærmet samme grensesnitt for sine leveranser som andre leverandører som strøm, telefon med mer.

Når kommunen får ansvaret for feil og mangler på alle utvendige ledninger for vann og avløp, vil det bli enklere å få utbedret lekkasjer og andre mangler, men kan påføre kommunen:

- *Merarbeid til oppfølging/ kontroll*
- *Kostnader til utbedring*
- *Store utfordringer med henblikk på å utføre arbeider i private hager.*

Det er en vesentlig forskjell på VA- ledninger og kabler for strøm, telefon og lignende. VA- ledningene ligger mye dypere. Blant annet på grunn av at de må ha fall fra bygning til hovedledning er det også andre krav til ledningstraseen. Ledningene kan ikke ligge hvor som helst. Dette sammen med at det er vanskelig å få til en forsvarlig drift, vedlikehold og nødvendig utskifting av VA- ledninger på privat eiendom. Særlig når vi skal grave dypt i private hager. Det kan være komplisert og bli svært kostbart. Et annet usikkerhetsmoment – som kan bli/ være svært kostnadsdrivende - er om eiendomseier har bygget garasje eller anlagt dyre arrangementer over stikkledningene.

Stikkledning som betjener en eiendom kan ligge over en eller flere andre eiendommer før den kommer frem til den eiendommen den betjener. Det må løses ved at kommunen krever tinglyst legges-, ligge- og reparasjonstillatelse for de ledningene som ligger over annen manns grunn. Kommunen kan bli påført mye saksbehandlingsarbeid. Kommunen kan imidlertid kreve at eiendomseier fremlegger dette før vi overtar stikkledningene.

Hvis vi overtar private stikkledninger frem til alle bygninger, kan vi overta en del private uenigheter – når denne krysser en eller flere andre eiendommer - med henblikk på stikkledningen rett til å ligge og eventuelle skader/ rådgighetsbegrensninger denne påfører – eller har påført - andre eiendommer. Samtidig kan dette også gi grunnlag for å rydde opp i forhold der ”nabokrangel” har vært til hinder for naturlige løsninger.

En mulighet for å unngå dette er å dele overtakelsen oppi minst to kategorier:

- 1. Der eiendommens stikkledning går direkte til kommunens nett og ellers synes å være ”problemfri”. Eiendommen grenser til offentlig gate/ vei med kommunale vann og avløpsanlegg. Da vil en overtakelse være enkel og ukomplisert*
- 2. Der det kan være en eller flere muligheter for konflikt som kan virke kompliserende. Som eksempel kan nevnes at eiendommens stikkledning er felles for flere eiendommer. Stikkledningen ligger over annen manns grunn og at det av den grunn er nødvendig å få tinglyste legge-, ligge- og reparasjonsrettigheter.*

For eiendommer i kategori 1 kan en overtakelse finne sted umiddelbart, mens for eiendommer i kategori 2, må det foretas en gjennomgang av nødvendig dokumentasjon.

Konklusjon, valg av alternativ I eller II

Rådmannen har i de to foregående punktene beskrevet de ulike alternativene. Når rådmannen anbefaler at kommunalstyret går videre med alternativ I) ”Kommunen overtar alle ledninger i offentlig gate/ vei” er konklusjonen i de diskusjonene som er gjennomført internt i kommunen i forbindelse med hovedplansarbeidene og i deler av det Norske fagmiljøet.

Det er mulig å overta stikkledningene helt frem til bygning, men det vil i så fall medføre større usikkerhet med henblikk på økonomisk risiko for kommunen. Det kan også være vanskelig å få alle rettigheter til å legge, ha liggende og rett til å reparere stikkledninger inne på private eiendommer.

Vi skal imidlertid være klar over at selv om vi nå velger å ”bare” overta ut av offentlig gate/ vei, så er ikke dette til hinder for at kommunen en gang i fremtiden kan velge å overta stikkledningene helt frem til bygning. En delvis overtakelse av private stikkledninger nå, vil imidlertid gi erfaringer som samlet vil gi oss et bedre grunnlag for å vurdere å overta stikkledningene helt frem til bygning på et senere tidspunkt.

Pga usikkerheten som er omtalt foran har rådmannen kun vurdert de økonomiske forholdene for alternativ I.

Økonomi

Etter at kommunalstyret gjorde sitt vedtak har vi vurdert om det er mulig å foreta en mer presis kostnadsvurdering enn det som ble gjort i saksfremlegget til kommunalstyrets møte 05.05.09.

Til kommunalstyrets møte skrev rådmannen: ”Det er ikke mulig å ha full oversikt over de økonomiske konsekvensene en overtakelse vil innebære. For å få en bedre oversikt over de økonomiske konsekvensene, må vi vite hvor stor del av stikkledningene som kommunen skal overta.

Videre er vi nødt til å gjennomføre grundige vurderinger av ledningenes tilstand for å få oversikt over hvor stor andel av ledningene som vi må anta at vi må gjennomføre driftstiltak på for å opprettholde funksjonen og hvor mange stikkledninger vi må skifte for å unngå at det oppstår skader på bygninger.

Et grovt anslag for alternativ 1:

- 30 000 stikkledninger*

- Gjennomsnittlig lengde i gate/ vei er 8 meter
- 1% utskifting i året
- Gjennomsnittlig kostnad pr stikkledning kr 30 000 pr ledning

Totalt kr 9 mill årlig i investeringskostnader. I tillegg må vi anta at det er nødvendig med et tilsvarende beløp til drift og vedlikehold. Altså en samlet årlig kostnad på kr 18 mill. Hvis dette beløpet skal fordeles på alle gebyrpliktige eiendommer vil det kreve en engangsøkning i gebyret på ca 5 %. I tillegg vil kapitaliseringen av investeringene medføre en årlig økning i gebyrene på ca 0,25% ”

Når vi fornyer offentlige vann-/ og eller avløpsledninger, er dagens praksis at at eiendomseier får et tilbud om å betale ca kr 4000 for utskifning av stikkledningen for vann-/ og eller avløp ut av offentlig gate/ vei. Det vil si ca kr 8000 for begge ledningene. Forutsetningen er imidlertid at ledningens tilstand og kvalitet er slik at utskifting er påkrevd. Er ledningene er i orden, foretas fornyelsen vederlagsfritt i den lengden som det er nødvendig i forhold til anleggets praktiske gjennomføring. Ved separering dekker fellsskapet kostnadene til separeringen av stikkledningene inn til drenskum/ utvendig stoppekran.

Det å overta eierskapet i offentlig vei vil dermed ikke medføre nevneverdige kostnadsøkninger der kommunen fornyer eller separerer egne ledninger.

Siden 1992 har kommunen fornyet eller separert til sammen ca 80- 100 km ledninger og antall fornyede – ev godkjente - stikkledninger utgjør ca 5000 stk, det vil si ca 1/6 av totalen. Dette forholdet sammenholdt med at gjennomsnittsalderen til de offentlige VA- anleggene er knappe 35 år for vann, ca 45 år for fellesledningene og noe over 20 år for separatledningene, gjør at omfanget av dårlige stikkledninger er på hell.

1% fornyelse av våre ledninger vil fortsatt stå ved lag og en svak ekstraøkning i de årlige kapitalutgiftene vil måtte påregnes. Sannsynlig størrelse er 0,1- 0,2 % pr år en tid fremover, gjør at det neppe vil føre til noen målbar ekstra investeringskostnader. Her er utgangspunktet at vi skifter stikkledningene i gate/ vei samtidig med at vi skifter hovedledningene – som i dag.

Det er vanskelig å anslå kostnadene til drift, vedlikehold og nødvendig tiltak som følge av driftsproblemer. Vi kan bruke erfaringstall fra drift at de offentlige ledningene. Med ca 30 00 stikkledninger og en snittlengde på 8 meter, blir det totalt ca 240 km. Samlede drifts- og vedlikeholdskostnader til kommunens egne anlegg – som er grovere og dermed dyrere dimensjoner – ligger mellom 30 og 40 kr pr m. Overtakelse av ca 240 km ledninger vil da representere ca 8,4 millioner kr pr år.

Drifts og vedlikeholdsbudsjettet for VA- verket svinger mellom 220- og 250 millioner kr pr år (avhengig av rentenivået og overføringer til IVAR). Gjennomsnittlig merutgift vil da bli 3,6%.

For nybygg vil dagens regler fra utbyggingsområder legges til grunn, dvs at eiendomseier bekoster hele stikkledningssystemet, og at kommunen deretter overtar eierskapet ut av veien og blir ansvarlig for drift, vedlikehold og fornyeing.

Den praktiske gjennomføringen

En kommunal overtakelse av private stikkledninger ut av offentlig gate/ vei vil utelukkende redusere eiendomseiernes ansvar og mulige økonomiske risiko. Samtidig vil denne risikoen bli overført til kommunen. Spørsmålet blir da: må vi gjennomføre en formell overtakelse overfor hver enkelt eiendomseier? Eller er det mulig å gjennomføre dette på en enklere mindre arbeidskrevende måte?

Det prinsipielle utgangspunktet er at vi må foreta en formell overtakelse. Det vil si å tilskrive hver enkelt eiendomseier. I de tilfellene en eiendom er seksjonert, må hver seksjonseier tilskrives. Avtale(er) signeres, systematiseres og arkiveres. Manglende tilbakemelding vil kreve oppfølging,

noe som fort bli en tung, tid- og arbeidskrevende prosess. Særlig hvis dette er eneste tema, vil det erfaringsmessig være flere som ikke vil gi tilbakemelding i det hele tatt.

En annen mulighet at VA- verket – i forbindelse med ”serviceavtalen” som sendes til alle eiendomsiere – kan ha eierskap til stikkledningen som årets ”spesialtema”, der vi ber dem som ikke ønsker en kommunal overtakelse av stikkledningen ut av vei om å gi tilbakemelding.

En kombinasjon av serviceavtale og kunngjøring i lokalavisen(e) kan imidlertid være tilstrekkelig i en situasjon der eiendomsierne – uten unntak – vil sitte i en bedres situasjon enn de ellers ville.

Hvis det var slik at eiendomsier(ne) ble ”fratatt” noe, ville det helt klart være nødvendig med en formalisert overtakelse.

Kommentarer fra høringen

Rådmannens saksfremlegg og kommunalstyrets vedtak er sendt til en del utvalgte bedrifter, organsiasjoner og offentlige etater som rådmannen antar har særlig interesse for saken. Kopi av brevet som ble sendt og adresselisten følger som uttrykt vedlegg 2. Saken er også kunngjort i Stavanger Aftenblad. I kunngjøringen ble alle invitert til å komme med kommentarer.

Eldrerådet i Stavanger gjorde i sitt møte følgende vedtak i sak 71/10 om ”overtakelse av private stikkledninger følgende vedtak: ”Eldrerådet går inn for alt. 1. Kommunen overtar stikkledninger i offentlig gate/vei.”

Det er også kommet kommentarer fra Forsvarsbygg og Sandnes kommune. Forsvarsbygge sier i sin uttalelse at: ” Saken er vurdert opp mot Forsvarets interesser. Forsvarsbygg har ingen merknader utover det at tiltaket støttes”.

Sandnes kommune ved kommunalteknisk sjef har avgitt en administrativ uttalelse. Uttalelsen har tre hovedpunkter:

- En overtakelse vil få innvirkning på gebyrene for vann og avløp
- En ovetakelse bør skje etter avtale med den enkelte eiendomsier
- Det bør monteres kummer og stoppekrane i skillet mellom offentlig og private eierskap.

Rådmannens kommentar

Rådmannen har informert om- og kunngjort kommunalstyrets vedtak i lokale aviser. Kopi av rådmannens saksfremlegg og kommunalstyrets vedtak er sendt til flere bedrifter og organisasjoner. Selv om det i dette tilfellet er noe helt nytt som vurderes, har rådmannen – foruten eldrerådets uttalelse - bare mottatt to uttalelser.

I de skriftlige uttalelsene vi har mottatt og i de fleste faglige fora, synes det at en kommunal overtakelse av private stikkledninger ut av gate/ vei å være mest aktuell.

Eldrerådet har behandlet saken og anbefaler alternativ I, det vil si overtakelse av private stikkledninger ut av offentlig gate/ vei.

Også Forsvaret har vurdert saken og funnet at den ikke er i strid med Forsvarets egne interesser, men legger samtidig til at tiltaket til Stavanger kommune støttes.

Sandnes kommune har i sine kommentarer tatt tak i de mest ”aktuelle” temaene i forbindelse med overtakelsen. Hvilken innvirkning det vil få for gebyrene er behandlet i eget kapittel om økonomi.

Samtidig har også Sandnes i sin uttalelse pekt på det faktum at Stavangers gebyrnivå ikke lenger kan sammenlignes med andre kommuner fordi tjenestetilbudet ikke har det samme innholdet.

Sandnes kommune mener også at en overtakelse må formaliseres og skriftlig avtale må inngås med hver enkelt eiendomseier. Også dette temaet er vurdert i rådmannens saksfremlegg. Under overskriften: "Den praktiske gjennomføringen" ble dette vurdert/ og diskutert i saksfremlegget til kommunalstyrets forrige behandling. Hvordan overtakelsen skal skje er vurdert på nytt og rådmannen er fortsatt av den mening at en kombinasjon av å gi opplysning i serviceavtalen og kunngjøring i lokalpressen vil være tilstrekkelig hvis Stavanger kommune velger å overta private stikkledninger i offentlig gate/ vei.

Dersom kommunen skulle velge å overta private stikkledninger inn på privat eiendom og helt frem til bygningene, ville det vært helt nødvendig å lage avtale med den enkelte eier av eiendommen/ stikkledningene.

I den utredningen som rådmannen la frem for kommunalstyret i møte 27.04, ble det konkludert med at kommunen bør overta stikkledningene ut av offentlig gate/ vei. Det vil være det gunstigste i denne omgang og vil ikke være til hinder for at kommunen på et senere tidspunkt kan overta stikkledningene frem til bygningene.

Også de som har uttalt seg til forslaget er av den oppfatningen at kommune bør overta de private stikkledningene ut av offentlig gate/ vei.

De eneste spørsmålene som da gjenstår er når kommunen skal overta og hvordan dette skal gjennomføres. Disse to spørsmålene bør overlates til VA- verket og kommunalstyret for miljø og utbygging å avklare.

Saken oversendes til bystyret for endelig behandling

Forslag til vedtak

Stavanger kommune overtar vederlagsfritt private stikkledninger for vann og avløp ut av offentlig gate / vei. Vann- og avløpsverket legger frem sak for Kommunalstyret for miljø og utbygging som bestemmer hvordan overtakelsen skal gjøres og fra hvilket tidspunkt den skal gjelde.

Inger Østensjø
rådmann

Leidulf Skjørestad
direktør

Harald Bergsagel
saksbehandler