

NOTAT

Notat om tilbagebetaling af tilslutningsbidrag.

Dato:
8. august 2012

Sagsbehandler:
admlv

Indledning

Teknik- og Miljøudvalget har på mødet den 25. juni 2012 bedt om en redegørelse for de økonomiske konsekvenser ved tilbagebetaling af tilslutningsbidrag med fokus på en vurdering af de samfundsøkonomiske og de privatøkonomiske interesser samt de juridiske aspekter.

Tilbagebetaling af op til 40% af tilslutningsbidraget kan finde sted ved delvis udtræden af spildevandsselskabet for så vidt angår regnvand, som i stedet håndteres på egen grund.

Baggrunden er den igangværende spildevandsplanlægning, hvor eksisterende fælleskloakerede områder renoveres og ændres til separatkloakerede områder. I den forbindelse er grundejere ved påbud blevet pålagt at separere på egen grund, så regn- og spildevand bliver adskilt. Udgiften for den enkelte grundejer vil variere, men vil gennemsnitligt ligge på 20.000 – 25.000 kr. (beregninger fra Feldborg og Haderup viser et interval på 12.000 – 48.500 kr.).

Herning Vand A/S' interesse i at adskille regn- og spildevand skal ses i lyset af bl.a. klimaforandringerne, der forventes at medføre flere og kraftigere regnskyl fremover. Det forventes derfor, at der fremover vil komme flere oversvømmelser fra kloakker, der giver anledning til oversvømmelser af såvel terræn som kældre. Skal det hidtidige serviceniveau bevares, er det således nødvendigt enten at opdimensionere kloaksystemet eller nedsætte mængden af vand i kloaksystemet eller evt. kombinere disse to metoder.

Miljøministeriet anslår, at regnvandsmængden udgør omkring 10-15 % af den årlige vandmængde, der tilledes spildevandsforsyningerne. Under regn udgør regnvandsmængden en væsentlig del af den samlede vandmængde i kloaksystemerne, og regnvandet har således stor betydning for dimensioneringen af kloakkerne. Derfor er det oplagt at søge at reducere regnvandstilledningen til kloaknettet, hvis man ønsker at reducere vandmængden i kloakken. Derved nedsættes både belastningen på kloakken og på de vandområder, der modtager overfladevandet. Ud over sidstnævnte er der også en række andre miljømæssige gevinster ved lokal håndtering som f.eks. øget grundvandsdannelse og mere naturlig afstrømning.

Men muligheden for lokal afledning af regnvand afhænger helt af de lokale forhold. Beslutningen om, hvorvidt det skal være muligt for grundejere at afkoble regnvand, træffes af kommunen på baggrund af en afvejning af de lokale tekniske, miljømæssige og økonomiske forhold.

Spildevandsudvalget under Miljøministeriet lægger i sit arbejde med revision af betalingsloven til grund, at kommunens beslutning om at give grundejere mulighed for at afkoble, kun træffes, hvor der er en samfundsøkonomisk

misk gevinst – det vil sige, hvor der samlet bliver tale om en billigere løsning.

Forvaltningens anbefaling

På baggrund af notatets gennemgang af de samfunds- og privatøkonomiske konsekvenser ved tilbagebetaling af tilslutningsbidrag, de juridiske aspekter herved samt de identificerede dilemmaer, anbefaler forvaltningen, at

- udtræden kun kan ske, hvor det er miljømæssigt og samfundsøkonomisk fordelagtigt
- tilbagebetaling kun kan ske, hvor alle eller et tilstrækkeligt stort antal grundejere i et opland ønsker at afkoble regnvandet, så der er grundlag for ingen eller en mindre dimensioneret regnvandsledning med deraf følgende lavere omkostninger for forsyningen
- Herning Vand A/S er udfarende med henblik på at finde steder eller områder, hvor den enkelte grundejer og eller grupper af grundejere ved nedsivning på egen grund kan opnå gevinst ved udtræden, uden at fællesskabet belastes.

Ovenstående hindrer ikke, at en grundejer, der er påbudt at separere på egen grund, afkobler og laver nedsivning i stedet, hvis det er billigere og i øvrigt kan lade sig gøre.

Udgangspunktet jf. betalingsloven er, at der ikke tilbagebetales tilslutningsbidrag, da udgifterne til kloakering som oftest har fundet sted. Det betyder, at tilbagebetaling kun kan ske, hvor alle eller et tilstrækkeligt stort et antal grundejere i et opland ønsker at afkoble regnvand, så der er grundlag for ingen eller en mindre dimensioneret regnvandsledning med deraf følgende lavere omkostninger for forsyningen. Det er altså forsyningens besparelse, der skal finansiere tilbagebetalingen.

Herning Kommunes spildevandsplan 2009 – 2020

Spørgsmålet om delvis udtræden og eventuel tilbagebetaling af dele af tilslutningsbidraget behandles flere steder i kommunens spildevandsplan.

Jf. Herning Kommunes spildevandsplan 2009 – 2020 gælder vedr. udtræden (side 40 og side 90 i uddrag), at;

- *der ikke er udpeget specielle områder/oplande, hvor kommunen er indstillet på at ophæve tilslutningsretten og -pligten helt eller delvist.*
- *i områder med fælleskloak, kan det være en god løsning, at brugerne nedsiver tag- og overfladevand på egne grunde, hvis jordbunds- og pladsforholdene er gunstige og grundvandet ikke står for tæt ved terræn.*
- *der kan forekomme tilfælde, hvor selskabet gerne vil drøfte med grundejerne, om de vil være interesseret i at nedsive regnvandet og dermed udtræde af kloakforsyningen for tag- og overfladevandets vedkommende.*

- *økonomiske kompensation herfor skal indgå i aftalen. Beløbet kan maksimalt være lig med tilslutningsbidraget for regnvand, som er 40 % af det aktuelle tilslutningsbidrag for ejendommen.*
- *grundejeren indenfor et godkendt kloakopland er forpligtet til for egen regning at tilslutte ejendommens spildevand samt tag- og overfladevand til et spildevandsanlæg, når der er ført kloakstik frem til skel eller skelbrønde.*
- *en ejendom har ret til afledning af tag- og overfladevand, og at denne ret ikke kan fratages ejendommen, men der kan indgås en aftale med ejeren om, at afledning af tag- og overfladevand kan ændres til anden form for bortskaffelse f.eks. ved nedsivning på egen grund.*
- *udgangspunktet ved udtræden er, at der ikke skal ske nogen tilbagebetaling, da kloakforsyningen allerede har afholdt de anlægsudgifter, som tilslutningsbidraget skal dække.*
- *der i visse situationer kan blive tale om, at Herning Vand A/S foretager en tilbagebetaling ved udtræden eller kræver økonomisk kompensation for at acceptere udtræden.*
- *tilladelse til hel eller delvis udtræden af kloakfællesskabet, kan indgås under forudsætning af:*
 1. *at det er i overensstemmelse med spildevandsplanen,*
 2. *at der er enighed herom mellem grundejer og Herning Vand A/S,*
 3. *at selskabets samlede økonomi ikke forringes væsentligt,*
 4. *at selskabets anlæg stadig kan fungere teknisk forsvarligt.*
- *ophævelse af tilslutningspligten forudsætter, at der er meddelt tilladelse til alternativ bortskaffelse af spildevandet og/eller af tag- og overfladevandet.*
- *der er i Herning Kommune ikke planlagt områder med hel- eller delvis ophævelse af tilslutningspligten for ejendomme.*

De nærmere betingelser for udtræden fremgår af Betalingsvedtægt for Herning Vand A/S

Planlægningsforhold:

Jf. § 11 stk. 1 nr. 1 i spildevandsbekendtgørelsen skal områder, hvor håndtering af overfladevand med miljømæssig, teknisk og økonomisk fordel kan overlades til de enkelte grundejere, og hvor kommunen derfor er indstillet på at ophæve tilslutningsretten og -pligten, udpeges i spildevandsplanen.

Jf. § 11 stk. 1 nr. 2 i spildevandsbekendtgørelsen kræves der enighed mellem grundejeren og kommunen, for at en ejendom kan træde helt eller delvist ud af kloakforsyningen. Dvs. at et tillæg til spildevand ikke i sig selv ophæver tilslutningsretten og -pligten, men giver Herning Vand, Herning Kommune og grundejerne mulighed for at indgå aftale herom, hvis kommu-

nen vurderer, at det er teknisk, miljømæssigt og økonomisk hensigtsmæssigt at lade grundejerne i de berørte kloakplande træde ud jf. miljøbeskyttelseslovens § 32 stk. 1 nr. 2.

Kommunen kan (og bør) høre Herning Vand A/S, men skal selvstændigt vurdere udtalelsen og er ikke bundet af den.

Vejvand:

Jf. Betalingsvedtægt skal Herning Kommune betale 8 % af anlægsudgifterne til spildevandsanlæggene for at aflede vejvand fra kommunale veje og private fællesveje, via Herning Vands kloakledninger.

Ophævelse af tilslutningsretten og –pligten berører derfor ikke vejvand, bortset fra, at anlægsudgifterne kan blive mindre, når der ikke skal ledes og behandles så meget vand, hvorved de 8% evt. skal beregnes af et mindre beløb.

Miljømæssige konsekvenser:

Der kan være områder, der vurderes at være uegnede til nedsivning, og som derfor ikke udlægges til nedsivning i spildevandsplanen. Alternativt kan der i visse områder stilles krav om anvendelse af specifikke LAR-metoder f.eks. nedsivningsmetoder, hvor den organiske zone bibeholdes, til tilbageholdelse/nedbrydning af miljøfremmede stoffer (f.eks. regnbede eller græslavning).

I Aarhus Kommune har man lavet et tillæg til spildevandsplan hvoraf nedenstående fremgår:

"Hvis grundejerne i et givet område viser interesse for at udtræde af kloakforsyningen med hensyn til overfladevand, gennemfører Aarhus Vand A/S en undersøgelse af området for at sikre, at det er egnet til nedsivning. Hvis ikke det er egnet til nedsivning etablerer Aarhus Vand en regnvandsledning til afledning af overfladevandet."

Økonomiske konsekvenser:

Tilbagebetaling af tilslutningsbidrag:

Hvis en boligejer udtræder af kloakforsyningen med hensyn til regnvandsafledning, åbnes der op for at tilbagebetale et beløb, som maksimalt svarer til ejendommens tilslutningsbidrag for regnvand, som er på ca. 18.200 kr. ekskl. moms. Tilbagebetalingen kan maksimalt svare til 40 % af standardtilslutningsbidraget, på det tidspunkt hvor ejendommen udtræder af kloakforsyningen. De 40% er regnvandsandelen af det samlede tilslutningsbidrag.

Hvis en erhvervsejendom udtræder er det ca. 18.200 kr. ekskl. moms pr. påbegyndt 800 m². Også her kan tilbagebetalingen maksimalt svare til 40 % af standardtilslutningsbidraget på tilbagebetalingstidspunktet.

Det er samtidigt væsentligt at bemærke, at der, jf. spildevandsbekendtgørelsens § 11, kun kan gives tilladelse til at træde ud af kloakforsyningen, hvis der ikke sker en væsentlig forringelse af forsyningens økonomi. Jf. vejledning til spildevandsbekendtgørelsen er det således *"vigtigt at kloakforsyningen fortsat økonomisk kan fungere – og at der ikke sker en sådan forringelse af økonomien, at omkostningerne for de tilbageblevne brugere enten bliver ubetalelig eller udtræden sker på bekostning af nødvendige reno-*

verings- og fornyelsestiltag af ledningsnet og renseanlæg indenfor kloakforsyningen”

Herning Vand A/S har i et konkret eksempel med et traditionelt separat system med 12 husstande beregnet selskabets faktiske besparelse ved fuld udtræden for regnvandsdelen til 50.000 – 60.000 kr. svarende til 4.000 – 5.000 kr. pr. husstand. Selskabets besparelse består alene i færre materialeudgifter, da øvrige udgifter til gravearbejder og retablering er uændret i forhold til traditionel anlægsudgift til fuld separering af kloaknettet.

Forudsætningerne i eksemplet er, at der i henhold til spildevandsplanen skal separeres af hensyn til frakobling af regnvand til transportsystem. I disse områder skal der under alle omstændigheder fremføres regnvandsledninger til håndtering af vejvand og i nogle tilfælde også fra offentlige p-pladser og befæstede arealer.

Anlægsbesparelsen på de 4.000 - 5.000 kr. pr. ejendom kan endda kun opnås, hvis der er fuld enighed blandt alle grundejerne i en gade eller et opland for nedsivning eller LAR-anlæg på egen grund

Erfaringsmæssigt er det vanskeligt at få alle i en gade til at blive enige herom (f.eks. separering i Finsensgade i Herning).

Fokus på økonomien i separering på egen grund skal derfor primært ses i forhold til, at det kan være billigere at nedsive eller etablere anden form for LAR-anlæg på grunden end traditionel rørlægning af separat tagvand til regnvandsstikledning ved grundgrænsen.

I tillæg til spildevandsplanen for Haderup og kloakfornyelsesplanen herfor indgik et område (opland G4) på 14 ejendomme, som er tilsluttet Haderup renseanlæg som fællessystem. Det eksisterende kloakanlæg kan efter økonomisk og miljømæssig vurdering genbruges, såfremt en del af regnvandet fra området kan frakobles ud fra frivillige aftaler om nedsivning på egen grund – mod delvis tilbagebetaling af tilslutningsbidrag. For hver ejendom, der frakobles, vil det indvirke positivt, dels på den mængde spildevand, der skal bortpumpes i nyt transportanlæg, dels på aflastning til vandløb. Udgiften til regnvandssystem fra de 14 ejendomme vil langt overstige udgift til delvis tilbagebetaling af tilslutningsbidrag, da ledningen skal etableres i en ca. 15 m høj skråning nord for renseanlægget.

Da der i dette konkrete eksempel ikke skal gennemføres et større anlægsarbejde, bliver selskabets besparelse tilsvarende stor. Derfor kan grundejeren opnå større tilbagebetaling end de 4.000 – 5.000 kr. I eksemplet er det Herning Vand A/S, der er opsøgende og indleder drøftelse med enkeltejendomme, der ikke skal have påbud om separering på egen grund.

Økonomiske konsekvenser for Herning Vand A/S

Såfremt regnvand og undergrund i udvalgte kloakoplande (efter tekniske undersøger heraf) viser sig at være velegnede til nedsivning eller LAR, kan der gennemføres beregninger, som kan synliggøre de økonomiske konsekvenser af givne valg (som i eksemplet ovenfor).

Det er en udfordring at undgå tidsmæssige bindinger i forhold til planlægning af kloakfornyelse/anlægsprojektering. Derfor bør ansøgninger om del-

vis tilbagebetaling indsendes minimum 6 måneder inden udbud af kloakarbejdet.

Hensyn til kloakforsyningens økonomi

Kloakforsyningen er et 100 % brugerfinansieret fællesskab. En udtræden af fællesskabet kan få økonomiske konsekvenser ikke blot for brugeren, der træder ud, men også for de øvrige brugere. Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er det ønskeligt, at spildevandsrensningen er så billig som muligt.

Alt afhængig af den udtrædendes andel af kloakforsyningens samlede omkostninger, kan kloakfællesskabet både vinde og tabe økonomisk ved at ejendomme, der hidtil har været tilsluttet, får tilladelse til at udtræde af fællesskabet.

Det er imidlertid vigtigt, at kloakforsyningen fortsat økonomisk kan fungere, - og at der ikke sker en sådan forringelse af økonomien, at omkostningerne for de tilbageblevne brugere enten bliver ubetalelig eller udtræden sker på bekostning af nødvendige reoverings- og fornyelsestiltag af ledningsnet og renselanlæg indenfor kloakforsyningen¹.

Økonomiske konsekvenser for grundejere

Efter nærmere tekniske undersøgelser (herunder nedsivningstests) kan det vurderes, om delvis tilbagebetaling af tilslutningsbidrag kan dække udgiften til etablering af LAR-løsninger på den enkelte grund, og om det derfor kan betale sig for grundejer at udtræde af kloakforsyningen.

Der vil – realistisk set - kun være mulighed for hel- eller delvis tilbagebetaling, hvis ejerne fra en hel gade eller et samlet opland kollektivt forpligter sig til at ræde ud af kloakforsyningen.

LAR- løsninger bør endvidere holdes op mod den besparelse, der opnås, i forhold til ikke at skulle etablere separat kloak med regnvandsledning på egen grund. Denne omkostning er meget forskellig fra ejendom til ejendom, og der findes derfor ikke en bestemt pris, da den afhænger af mange forhold, som kan variere på den enkelte grund.

Der skal gøres opmærksom på, at såfremt grundejere efterfølgende får problemer med vandlidende haver kan de ikke forvente mulighed for ny tilslutning til regnvandssystemet, da regnvandssystemet er tilpasset de reducerede regnvandstilledninger.

I tilfælde, hvor der konstateres fejltilslutning fra regn- til spildevandssystemet, sendes påbud til ejer om ændring af kloaksystem på egen grund, så afledning af regnvand afbrydes ved det offentlige regnvandssystem.

Dilemmaer

¹ Kloakforsyningen modtager fortsat fuldt vandafledningsbidrag – normalt målt på vandmåleren – selv om en ejendom udtræder vedrørende regnvand og således nu tillæder mindre vand til kloakforsyningen. Dog vil bidraget blive tilpasset udgifterne da økonomien i selskabet skal hvile i sig selv.

Udtræden og delvis tilbagebetaling af tilslutningsbidraget giver anledning til en række dilemmaer, f.eks:

- Ens tilslutningsbidrag i hele kommunen contra uens tilbagebetaling
- Finansiering af tilbagebetaling
- Håndtering af evt. senere vandlidnede grunde som følge af håndtering af regnvand på egen grund

Der er meget stor forskel på, hvilke muligheder den enkelte grundejer har for at håndtere regnvandet på egen grund. I Vildbjerg by vil der f.eks. være områder, hvor det er umuligt, og andre områder, hvor det er muligt. I Aulum vil det derimod være muligt i stort set hele byen. I Herning vil der også være stor forskel fra den ene bydel til den anden.

En eventuel besparelse for den enkelte grundejer vil altså være helt afhængig af det enkelte separeringsprojekt og dermed bliver en eventuel tilbagebetaling også forskellig fra projekt til projekt. Borgeren vil altså opleve en forskelsbehandling, som kan være vanskelig at forklare.

Tilslutningsbidraget derimod, er det samme, uanset hvor i Herning Kommune en ejendom bliver tilsluttet – her er der altså valgt en solidarisk løsning uanset kompleksiteten og anlægsomkostningerne i det enkelte projekt.

Tilbagebetaling vil – uanset størrelsen – forudsætte, at forsyningen opnår en besparelse, der kan finansiere tilbagebetalingen. Hvis ikke det er tilfældet, udhules forsyningens økonomiske grundlag. Da selskabets økonomi skal hvile i sig selv, kan en udhuling af det økonomiske grundlag kun imødekommes gennem stigning i tilslutningsafgift eller takster.

Grundejere, der træder ud af spildevandsselskabet for regnvandsdelen, og som får problemer med vandlidende haver, kan ikke forvente at få mulighed for ny tilslutning til regnvandssystemet, da regnvandssystemet er tilpasset de reducerede regnvandstilledninger.

Afslutningsvis bemærkes, at det er væsentligt, at forsyningsselskabets planlægningsvilkår indtænkes i den frist, som grundejernerne måtte gives til at tage stilling til, om de vil udtræde delvist og selv håndtere deres regnvand.