

KAPITTEL 6

Norge trenger et overvannsgebyr – muligheter og utfordringer

Isabel Seifert-Dähnn

Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA)

Ingvild Skumlien Furuseth

Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA)

Elin Riise

Norsk Vann

David N. Barton

Norsk Institutt for Naturforskning (NINA)

Abstract: With the changing climate, more extreme precipitation events are expected in Norway, and thus good stormwater management becomes more and more important. The Norwegian White Paper on stormwater in cities and towns¹ proposes introduction of a stormwater fee to finance stormwater management. Today, stormwater, regardless of its degree of pollution, is defined as wastewater. Since current water and wastewater fees are considered payment for a service that is delivered through water and sewage pipes, not all types of stormwater measures can be financed through these fees. Especially blue-green solutions and nature-based solutions, i.e., those that use vegetation or multifunctional solutions such as parks with a stormwater retention function, fall outside the current fee structure. These types of stormwater measures lack financing today. In this chapter, we provide information on stormwater fee systems in selected countries outside Norway, explain different methods for estimating stormwater fees and describe the legal preconditions for the introduction of a stormwater fee in Norway. In addition, we

1 NOU 2015: 16, *Overvann i byer og tettsteder – som problem og ressurs*.

discuss types of stormwater measures that, in our opinion, should be financed by future stormwater fees.

Keywords: stormwater fee, Norway, legislation, international experience, blue-green solutions, nature-based solutions

1 Introduksjon

Hyppigere hendelser med mer intens nedbør krever at grunneiere og kommuner tilpasser hvordan de håndterer overvannet. Dette omfatter både arealplanlegging og etablering av tiltak for å håndtere overvannet. I en undersøkelse som Vestlandsforskning utførte for KS høsten 2021, svarte 70 prosent av norske kommuner at styrtregn er den klimaendringen de mener vil påvirke kommunene mest.² Utilstrekkelig bemanning og økonomi oppleves som de viktigste barrierene for kommunenes arbeid med klimatilpassning. Kommunene ble ikke spurt om behovet for gebyrfinansiering, men etterspurte statlige finansieringsordninger og økt rammetilskudd. Det kan tyde på at behovet for finansiering er størst for tiltak som i dag ikke kan gebyrfinansieres.

Separering av eksisterende fellesledninger for avløpsvann (som også inneholder overvann) kan være både kostbart og krevende å gjennomføre for både grunneiere og kommunen. Usikkerheten knyttet til fremtidige regnmengder som følge av klimaendringer, gjør dimensjonering av underjordiske rørsystemer vanskelig, og derfor har flere byer internasjonalt begynt å håndtere overvann på overflaten. Grå infrastruktur, som rør eller bassenger, blir supplert med blågrønn infrastruktur. Blågrønn infrastruktur bruker vegetasjon for å etterligne naturlige prosesser, som infiltrasjon eller fordampning, for å håndtere regn og overvann på overflaten. I nye utbyggingsprosjekter skal overvannet håndteres lokalt, og blågrønn infrastruktur brukes ofte i den forbindelse. I tillegg velger man separate ledninger for overvann og spillvann, i stedet for felles avløpsledninger som var vanlig før.

² Torbjørn Selseng mfl., *Spørreundersøkelse til norske kommuner om status for 2021 i arbeidet med klimatilpassning*, Vestlandsforskning-rapport 10, KS 2021.

I tettbygde sentrumsområder er det ofte vanskelig å finne nok plass til å håndtere overvann på overflaten og etablere blågrønn infrastruktur i stort nok omfang på offentlige arealer. I tillegg har kommuner svært begrensede muligheter til å pålegge grunneierne å etablere tiltak for å håndtere overvann i etablerte områder. Det er derfor behov for å stimulere private grunneiere til å ta økt kontroll over overvannet på egen eiendom. Uansett hvilke løsninger som velges, blågrønn eller grå infrastruktur, overjordisk eller underjordisk, så vil et klima i endring føre til økt finansieringsbehov for å håndtere overvann. De valgte løsningene må ta hensyn til den forventede mengden og kvaliteten på overvannet.

Det er fordeler og ulemper ved forskjellige finansieringskilder som eiendomsskatt, særskatt for eiendom, avgifter og gebyr, og finansieringsordninger som tilskudd, fond eller privat finansiering.³ Overvannsgebyr er en finansieringsordning som blir brukt i mange land.⁴ Gebyr er en brukerbetaling som er knyttet til en tjeneste man mottar. Den består ofte av en fast og en variabel del. Den faste delen er et beløp som er likt for alle brukere som har samme forutsetninger og dekker faste kostnader som i liten eller ingen grad er relatert til overvannsmengden fra eiendommene, for eksempel infrastruktur (rørsystemer, renseanlegg) eller administrasjon. Den variable delen er avhengig av i hvilken utstrekning en bruker benytter seg av tjenesten, i dette tilfellet hvor mye overvann brukeren sender til det kommunale systemet. Overvannsavgift på sin side defineres i denne sammenheng som en indirekte skatt for eiendommer med mål om å styre eller begrense overvannsavrenning (inkludert forurensning) fra eiendommer, og finansiere overvannstiltak.

Fordelen med overvannsgebyr er at det sikrer en langsiktig og stabil finansiering, øremerket for planlegging, etablering, drift og vedlikehold av overvannstiltak. I tillegg kan gebyret utformes slik at det kan gi et

3 NOU 2015: 16.

4 David N. Barton mfl., «Brukerfinansiert klimaberedskap? En beregningsmodell for overvannsgebyr i Oslo» *Vann* 56 (2021), nr. 4, s. 341–358); Fabiane Tasca mfl., «International experiences in stormwater fee» *Water Science and Technology* (2017) nr. 1, s. 287–299, DOI: <https://doi.org/10.2166/wst.2018.112>; NOU 2015: 16.

insitament for grunneiere til å investere i overvannshåndtering.⁵ Ifølge NOU 2015: 16 vil en avansert gebyrmodell ha høyere administrasjonskostnader og øke sannsynligheten for juridiske disputter og klagesaker. Barton mfl. viser hvordan den variable delen av gebyret kan beregnes og administreres på en måte som reduserer administrasjonskostnadene samtidig som den blir etterprøvbar for grunneieren.⁶

I denne artikkelen beskriver vi erfaringer med å bruke gebyr for å finansiere overvannshåndtering i andre land, fordeler og ulemper med å utforme et overvannsgebyr på forskjellige måter, den rettslige rammen for et overvannsgebyr i Norge, hvilke utfordringer man kan forvente ved innføring av et overvannsgebyr i Norge og hvilke kostnader et overvannsgebyr bør dekke.

2 Utforming og stipulering av overvannsgebyr

Gebyr kan i praksis deles inn i tre kategorier: (i) flate, (ii) trinnvise og (iii) variable.⁷ Flate gebyr betyr at alle brukere betaler det samme faste beløpet for å kunne bruke en tjeneste. Variable gebyr betyr at brukerne betaler i forhold til sin faktiske bruk av tjenesten, det vil si for mengden overvann som ledes fra egen eiendom til det kommunale systemet. Hvis det er vanskelig eller umulig å estimere overvannsmengden og dermed fastsette det variable gebyret, anvendes ofte trinnvise gebyr (f.eks. flere steder i USA eller Tyskland). Da betales gebyrene etter bestemte kriterier, for eksempel type eiendom, eller ut fra indikatorer som skal reflektere omfanget av bruken, for eksempel arealet av impermeable flater på eiendommen. Kombinasjoner av flate og variable eller trinnvise gebyr finnes blant annet i Polen, Tyskland og USA.⁸

5 Linda Allen, «Factors influencing the establishment of stormwater utilities in the U.S.» *Journal of Urban and Environmental Engineering* 14 (2020) nr. 1, s. 3–31, DOI: <https://doi.org/10.4090/juee.2020.v14n1.003031>; NOU 2015: 16.

6 Barton mfl. (2021).

7 Fabiane A. Tasca mfl., «International experiences in stormwater fee» *Water Science and Technology* (2017) nr. 1, s. 287–299. DOI: <https://doi.org/10.2166/wst.2018.112>

8 Joanna Boguniewicz-Zablocka og Andrea Capodaglio, «Analysis of alternatives for sustainable stormwater management in small developments of Polish urban catchments» *Sustainability* 12 (2020) nr. 23, s. 1–19, DOI: <https://doi.org/10.3390/su122310189>; Jerry Zhao mfl., «Stormwater utility fees and credits: A funding strategy for sustainability» *Sustainability* 11 (2019) nr. 7,

Flate gebyr er enkle å beregne og har dermed lave administrasjonskostnader. Ulempen er at de ikke gjenspeiler den faktiske bruken av tjenesten og kan dermed oppfattes som urettferdige. Faren for klager og rettssaker kan øke, noe man har erfart flere steder i USA.⁹ Variable gebyr, som tar hensyn til faktisk avrenning fra hver eiendom, er mer rettferdige sett i forhold til potensielle kostnader som påføres infrastruktur og eiendommer nedstrøms. Samtidig kan beregningene kreve et omfattende datagrunnlag og derfor være vanskelige å gjennomføre. Også denne formen for gebyr kan gi administrative kostnader knyttet til klagesaker eller justeringer på tomtenivå, dersom brukerne blir fakturert basert på feilaktige opplysninger eller beregninger for deres eiendom.

Barton mfl. (2021) vurderte forskjellige typer overvannsgebyr basert på tre overordnede hensyn: (1) beregningskompleksitet og informasjonskostnad; (2) metodens rettferdighet – om gebyret gjenspeiler faktisk bruk av overvannstjenesten; og (3) om metoden har forutsetninger for å gi private tomteeiere insitamenter til å håndtere overvann selv, for eksempel ved å etablere lokale overvannstiltak. De viste i sin artikkel at man ved bruk av fjernmålingsdata og GIS-data relativt enkelt kan beregne overvannsgebyrer som har høy kompleksitet, uten at det medfører høye administrasjonskostnader.¹⁰ Følgelig erstattes hensyn (1) beregningskompleksitet og informasjonskostnad i dette bokkapittelet med «Administrasjonskostnader knyttet til metodens beregningskompleksitet og nødvendig datagrunnlag». Erfaringene fra andre land viser også viktigheten av å ta hensyn til disse tre overordnede hensynene, hvis man skal innføre overvannsgebyr i Norge.

s. 1–15, DOI: <https://doi.org/10.3390/su11071913>; Niels-Peter Bertram mfl., «Synergistic benefits between stormwater management measures and a new pricing system for stormwater in the City of Hamburg» *Water Science and Technology* 76 (2017) nr. 6, s. 1523–1534, DOI: <https://doi.org/10.2166/wst.2017.337>.

9 C. Warren Campbell, *Western Kentucky University stormwater utility survey 2019*, Bowling Green 2019; NACWA, *Legal considerations for enacting, implementing, & funding stormwater programs: Navigating litigation floodwaters*, 2016; Tasca mfl. (2018).

10 Barton mfl. (2021).

Tabell 1. Ulike tilnæringer til beregning av overvannsgebyr vurdert etter administrasjonskostnader knyttet til beregningskompleksitet (BK), rettferdighet (R) og insitamenteffekt (I). Kilde: Tilpasset etter Tasca mfl. (2018), Kea (2016), Zhao mfl. (2019) og Barton mfl. (2021), supplert av forfatterne. De engelske begrepene (i kursiv) blir brukt i internasjonal litteratur, de norske begrepene er forfatternes egen oversetting.

Type	Gebyrgrunnlag	Overordnede hensyn		
		BK	R	I
Flate gebyr				
Bruk av offentlig tjeneste <i>Use of service (UoS)</i>	Bruk av offentlige overvannstjenester (ja/nei)	lav	ingen	ingen
Trinnvise gebyr				
Vannforbruk <i>Water usage (WU)</i>	Drikkevannsforsbruk	lav	ingen	ingen
Arealformål <i>Parcel type (PT)</i>	Type eiendom (enebolig, flermannsbolig, offentlig bygg, kontor eller industribygg)	lav	ingen	ingen
Totalt tomteareal <i>Total property area (TPA)</i>	Totalt tomteareal	lav	ingen	ingen
Ekvivalent faktor til bolig <i>Residential equivalent factor (REF)</i>	Faktor knyttet til forventet avrenning fra en type eiendom med standard tomt for en spesifikk nedbørhendelse.	lav	lav	ingen
Areal med tette flater <i>Total impervious property area (TIPA)</i>	Tomteareal som er tette flater	lav - middels	middels	lav
Utnyttelsesgrad <i>Development intensity (DI)</i>	Tomtearealets andel tette flater og graden av bebyggelse i nabolaget (ubebygget, lav, middels, høy, svært høy tetthet)	lav - middels	middels	lav
Ekvivalent overvannsenhet <i>Equivalent residential unit (ERU)/Equivalent stormwater unit (ESU)</i>	Gjennomsnittlig andel tette flater for boligområder i et nabolag/en by, skalert til tomteareal eller andel tett flate på tomten	lav - middels	middels	lav
Variable gebyr				
Ekvivalent hydraulisk areal <i>Equivalent hydraulic area (EHA)</i>	Proporsjonal med avrenning beregnet fra andel tette og permeable flater på tomten	lav - høy	høy	middels
Hydrologisk alternativ <i>Hydrological alternative (HA)</i>	Proporsjonal med avrenning beregnet tomtens hydrologiske egenskaper (jordtype, topografi, tette flater, permeable flater, vegetasjonsdekke og -type, trekroner)	lav - svært høy	svært høy	høy

Flate overvannsgebyr blir brukt i USA,¹¹ og baseres på om tjenesten brukes/kan brukes eller ikke (*UoS-metoden*). Selve gebyret er like stort for alle brukerne, uavhengig av faktisk bruk. Flate gebyrer ligner dermed på den faste delen i mer komplekse beregningssystemer for gebyrer. Norske kommuner kan velge å ha en fast og en variabel del når de beregner vann- og avløpsgebyret, eller beregne hele gebyret ut fra målt eller stipulert vannforbruk (variabelt gebyr). Kostnader forbundet med overvannshåndtering knyttes til å tilgjengeliggjøre og opprettholde tjenesten for abonnenten (infrastruktur og faste driftskostnader) og håndtering av overvannsmengden (variable driftskostnader og kapasitetsutvidelser). Flate gebyr kan oppleves som urettferdige av brukerne, fordi det kan være store variasjoner mellom mengden overvann som ulike eiendommer genererer. Imidlertid kan kostnadene knyttet til infrastruktur og faste driftskostnader (ikke overvannsmengden) i noen tilfeller utgjøre brorparten av kostnadene og dermed størrelsen på overvannsgebyret.¹²

I Norge baseres den variable delen av vann- og avløpsgebyret (som også finansierer kostnader knyttet til overvannshåndtering) på vannforbruk.¹³ Det baseres på faktisk vannforbruk for de som har installert en vannmåler og stipuleres ellers etter boligarealet. Dette bygger på en antagelse om at det er en korrelasjon mellom størrelsen på boligen, vannforbruket og generert avløpsvolum. Antagelsen kan føre til både underestimering og overestimering av faktisk forbruk. Vannforbruk er en lite egnet indikator for å estimere overvannsavrenning, som *WU-metoden* tar utgangspunktet i. Denne beregningsmetoden benyttes også noen få steder i USA.¹⁴

Overvannsgebyr basert på arealformål (*PT-metoden*) bygger på en antagelse om at for eksempel næringseiendommer har flere og større tette flater enn eneboliger, og dermed genererer mer overflateavrenning. Selv om disse antagelsene nok stemmer generelt, så kan de være feil for enkelte tomter. PT-metoden brukes for eksempel i USA.¹⁵

11 Zhao mfl. (2019).

12 Svensk Vatten, *Reduktion av dagvattenavgift*, 2010.

13 Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) § 16-4.

14 Zhao mfl. (2019).

15 Kandace Kea, «An analysis of patterns and trends in United States stormwater utility systems» *JAWRA Journal of the American Water Resources Association* 52 (2016) nr. 6, s. 1433–1449, DOI: <https://doi.org/10.1111/1752-1688.12462>.

TPA-metoden, som brukes i blant annet Tyskland,¹⁶ legger til grunn at det er en sammenheng mellom tomtestørrelsen og avrenningen. Den tar ikke hensyn til at arealegenskapene kan bidra til å generere eller håndtere overvann. Det gjør til en viss grad også *TIPA-metoden*, som bruker nabolagets tette flater for å estimere overvannsgebyret. Denne metoden anvendes for eksempel i Polen¹⁷ og Hannover i Tyskland.¹⁸ Ekvivalent faktor til bolig (*REF-metoden*) estimerer overvannsavrenning for en typisk tomt for forskjellige typer eiendommer (f.eks. bolig, næringsseiendom) og for en spesifikk nedbørshendelse. Metoden tar ikke hensyn til individuelle arealegenskaper til enkelte tomter. REF-metoden brukes flere steder i USA.¹⁹ Utnyttelsesgradsmetoden (*DI-metoden*) er en blanding av TIPA- og REF-metoden. Den tar hensyn til nabolagets grad av fortetting og andel tette flater per type eiendom. DI-metoden brukes for eksempel i USA.²⁰

Ekvivalent overvannsenhet (*ERU-* eller *ESU-metoden*) brukes blant annet i USA, Polen, Frankrike, Brasil²¹ og Tyskland (f.eks. München). Overvannsavrenningen stipuleres ved å først estimere gjennomsnittlig avrenning per kvadratmeter basert på andel tette flater i et nabolag eller en bydel. For å beregne overvannsavrenningen på tomt nivå, multipliseres den gjennomsnittlige avrenningen med tomtens størrelse.

Administrasjonskostnader knyttet til beregningskompleksiteten til metodene beskrevet ovenfor, vurderes i tabell 1 som lav til middels. Metodene har imidlertid lav insitamenteffekt fordi de ikke tar hensyn til arealegenskaper, ut over tomtens størrelse eller tomtens andel tette flater. Følgelig vil ikke etablering av overvannsanlegg på egen tomt lønne seg, med mindre de lokale myndighetene tilrettelegger for det. I München, Tyskland, kan overvannsgebyret etter individuell vurdering reduseres eller sløyfes, hvis man kan etterprøve at alt regnvannet blir håndtert på eiendommen.²²

16 Tasca mfl. (2018).

17 Boguniewicz-Zabłocka og Capodaglio (2020).

18 Bertram mfl. (2017).

19 Kea (2016).

20 National Association of Flood and Stormwater Management Agencies (2006) Guidance for municipal stormwater funding, https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-10/documents/guidance-manual-version-2x-2_o.pdf.

21 Tasca mfl. (2018).

22 Münchner Stadtentwässerung, *Noch Fragen zu den Niederschlagswassergebühren?* 2012.

Ved bruk av ekvivalent hydraulisk areal (*EHA-metoden*) er overvannsgebyret proporsjonalt med overflateavrenningen som estimeres basert på andelen tette og permeable flater på tomtenivå. EHA-metoden brukes i noen tilfeller i Brasil.²³ Enda flere arealegenskaper tas i betraktning ved bruk av hydrologisk alternativ (*HA-metoden*), som bruker en enkel hydrologisk modell. For å beregne overvannsavrenningen tar denne modellen hensyn til de viktigste hydrologiske egenskapene (se tabell 1) til hver enkelt tomt. Beregningskompleksiteten er svært høy. Administrasjonskostnadene kan reduseres ved å bruke fjernmålingsdata og GIS-data. På grunn av sin nøyaktighet, kan EHA- og HA-metodene oppfattes som mer rettferdige. Insitamenteffekten kan dermed være høyere enn for de andre metodene. Metodene kan imidlertid være vanskelige å forstå for lekfolk, og ved å utelukkende bruke fjernmålingsdata vil små overvannstiltak, som mindre regnbred, oversees. Sistnevnte ulempe er imidlertid lik for alle metodene som er beskrevet ovenfor. Den slags informasjon må derfor legges inn manuelt, enten av tomteeier eller ved inspeksjoner. Dette kan øke administrasjonskostnadene, hvis det ikke automatiseres. Barton mfl. utviklet et web-basert beregningsverktøy i et forskningsprosjekt som bruker HA-metoden for å beregne overvannsgebyr for Oslo.²⁴ Verktøyet beregner overvannsavrenningen på eiendomsnivå. Det benytter fjernmålingsdata og GIS-data for å klassifisere arealdekket. På grunn av lett tilgjengelig datamateriale og muligheten for selvrapportering av avvik og endringer fra grunneierne, anslo Barton mfl. at administrasjonskostnadene var lave, til tross for relativt høy beregningskompleksitet.²⁵

3 Erfaringer med overvannsgebyr i andre land

Flere land, både i og utenfor Europa, har erfaringer med overvannsgebyr, blant annet USA, Australia, England, Wales, Canada, Frankrike, Tyskland, Sveits, Polen, Latvia, Russland, Brasil, Ecuador, Sverige,

²³ Tasca mfl. (2018).

²⁴ Barton mfl. (2021).

²⁵ Barton mfl. (2021).

Danmark og Finland.²⁶ I dette avsnittet har vi valgt å se nærmere på USA, som har mer enn 50 års erfaring med overvannsgebyr, i tillegg til våre naboland, Danmark, Sverige og Finland.

3.1 USA

I USA ble overvannsgebyr første gang innført på midten av 1960-tallet,²⁷ men det ble ikke tatt i bruk i særlig omfang før på 1990-tallet.²⁸ I 2018 var det færre enn ti prosent av delstatene i USA som hadde innført overvannsgebyr, og det konsentrerte seg særlig i delstatene Minnesota, Florida, Wisconsin, Washington, Iowa, Ohio og Texas.²⁹ Det varierer hvilke beregningsmetoder som har vært benyttet, men ERU-metoden er mest brukt i dag.³⁰ Overvannsgebyr har blitt utfordret gjennom rettsapparatet i minst 17 stater. Begrunnelsen er at de fungerer som en skatt (flate overvannsgebyr), eller at den valgte beregningsmetoden ikke gjenspeiler den faktiske bruken av overvannstjenesten.³¹ Kea konkluderer med at et vellykket overvannsgebyr i USA – et gebyr som vil vinne frem i en rettssak – må ta hensyn til følgende elementer: (1) kostnadene må i størst mulig grad være relatert til overvannstjenesten, altså gjenspeile bruken; (2) gebyret må være frivillig, altså at man ikke må betale hvis man håndterer overvannet selv; (3) gebyret må oppfattes som rettferdig; og (4) målet med gebyret er å regulere brukernes atferd – ikke å finansiere kostnader.³² Det må legges til at disse kriteriene må forstås innenfor et amerikansk rettsystem, og ikke nødvendigvis kan overføres til norsk eller nordisk

26 Melissa Keeley, «Using individual parcel assessments to improve stormwater management» *Journal of the American Planning Association* 73 (2007) nr. 2, s. 149–160, DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360708976149>; Jurijs Kondratenko mfl., *Regional and national policy recommendations for implementing the integrated stormwater management in the Baltic Sea Region*. BSR WATER – Platform on Integrated Water Cooperation City Development Department of The Riga City Council 2021; Tasca mfl. (2018); NOU 2015: 16.

27 Brian A. Chalfant, *Paying for rain: The emergence, diffusion, and form of stormwater fees in the United States, 1964–2017*, doktorgradsavhandling, University of Pittsburgh 2018.

28 Zhao mfl. (2019).

29 Zhao mfl. (2019).

30 Joshua Cousins og Dustin T. Hill, «Green infrastructure, stormwater, and the financialization of municipal environmental governance» *Journal of Environmental Policy & Planning* 23 (2021) nr. 5, s. 1–18, DOI: <https://doi.org/10.1080/1523908x.2021.1893164>.

31 Campbell (2019); NACWA (2016); Tasca mfl. (2018).

32 Kea (2016).

praksis. For eksempel står punkt (4) i sterk kontrast til det veletablerte «selvkostprinsippet» for kommunal tjenesteleveranse i Norge.

Mange kommuner i USA har etablert overvannsforetak (*stormwater utilities*), det vil si egne organisatoriske enheter som har som oppgave å håndtere overvann og kreve inn overvannsgebyr. Selv om overvannsgebyr er en stabil finansieringskilde, brukes i USA også andre verktøy for å finansiere blågrønne overvannstiltak, som rabatter og avslag i skatter og avgifter, samfinansiering, finansiering basert på økte skatteinntekter (*tax increment financing*), obligasjoner, og ulike former for kompensasjon slik som *in-lieu fees*, kompensasjonsbanker (*mitigation banking*) og handel med overvannssertifikater (*credit trading*).³³ I byen Philadelphia ble det oppfattet som urettferdig at boligeiendommer som ikke var tilknyttet det kommunale avløpssystemet, men likevel hadde tette flater som produserte overvann, ikke måtte betale avløpsgebyrer. Derfor valgte man å skille ut et eget overvannsgebyr, som blir estimert basert på eiendommens overvannsavrenning.³⁴ Washington DC har til og med to forskjellige typer overvannsgebyr. Det ene skal hindre at vassdrag blir forurenset av overløp fra avløpsledninger og kalles derfor *Clean Rivers Impervious Area Charge*. Dette blir krevd inn av Washington DCs vannselskap. Det andre kalles overvannsgebyr (*stormwater fee*) og brukes til å fjerne søppel fra vassdrag, etablere grønn infrastruktur og tilby insitamenter for frivillig moderniseringsprosjekter. Dette blir krevd inn fra departementet for energi og miljø.³⁵ I USA er det ofte større fokus på å forhindre forurensning enn å håndtere vannmengder ved gjennomføring av overvannsprosjekter.

I USA blir overvannsgebyr, mer enn i andre land, brukt som insitamenter for privat overvannshåndtering. Mange byer som har innført overvannsgebyr, bruker reduksjon av overvannsgebyr som insitament og forsterker effekten ved i tillegg å tilby lån til å etablere overvannstiltak.³⁶ Noen byer tilbyr også handel med «overvannssertifikater» (*stormwater*

33 Cousins og Hill (2021).

34 Robert B. McKinstry mfl., «Unpave a parking lot and put up a paradise: Using green infrastructure and ecosystem services to achieve cost-effective compliance» *SSRN Scholarly Paper* (2012), ID 1824530.

35 Washington DC, Department of Energy & Environment, *Stormwater fee background*, u.d.

36 Black & Veatch Management Consulting, 2021 *Stormwater Utility Survey Report*, 2021.

credit trading programs). Dette innebærer at en privat aktør som håndterer mer overvann enn vedkommende behøver, kan selge det til de som ikke håndterer nok overvann.³⁷

3.2 Nordiske land

Frem til 2013 kunne avløpsselskapene i *Danmark* bare bruke avløpsgebyrene til prosjekter som var direkte relatert til avløpstjenester. I 2013 ble det nasjonale regelverket endret,³⁸ slik at det nå er mulig å bruke gebyrene til blågrønne og flerfunksjonelle overvannsprosjekter på kommunale og private eiendommer.³⁹ Midlene kan kun brukes til tiltakenes hydrauliske funksjoner, og ikke til noen former for design eller annen tilrettelegging. Forsyningssekretariatet er ansvarlig for å regulere vann- og avløpsgebyrene, og har fått oppgaven å vurdere hvorvidt disse reglene blir overholdt i hvert prosjekt. Det har imidlertid ofte vist seg å være vanskelig å skille mellom hydraulisk funksjon og design. Tubridy forklarer problemet ved å beskrive et eksempel der man skulle fjerne en flaggstang for å grave en fordypning i en park og etterpå sette flaggstangen tilbake.⁴⁰ I praksis viste det seg å være vanskelig å bedømme om alle påløpte kostnader skulle påregnes tiltakets hydrauliske funksjon (fordypningen) eller om de tilhørte parkanleggets design (flaggstangen).

I *Sverige* har en endring i loven om vanntjenester i 2006 ført til at overvannsgebyr skal skilles ut fra øvrige vann- og avløpsgebyr.⁴¹ Overvannsgebyret skal reflektere bruken av overvannstjenestene, og fastsettes etter «nyttens» brukeren oppnår gjennom tjenesten – og ikke etter kostnadene som forårsakes av eiendommens bruk av tjenesten. Det innebærer at man for eksempel ikke tar hensyn til om brukeren er plassert i nærheten av eller langt fra overvannsanlegget.⁴² I praksis er det

37 Zhao mfl. (2019).

38 Lov om afgift av spildevand, 2013.

39 NOU 2015: 16.

40 Fiadh Tubridy, «Co-financing green resilient infrastructures in Copenhagen: Integrated or superficial design?» *Landscape Research* 46 (2020) nr. 2, DOI: <https://doi.org/10.1080/01426397.2020.1850664>.

41 Lag om allmänna vattentjänster, 2007.

42 BDO, *Rapportutkast: Vurdering av finansieringsmodeller for overvann*, M-317, 2015.

ikke så lett å skille kostnadene knyttet til overvann og øvrig avløpsvann nøyaktig.⁴³ Dette må derfor vurderes basert på faktorer som hvorvidt eiendommen er koblet til det kommunale ledningsnett, størrelsen på tomten og andelen tette overflater på tomten. I Sverige har kommunene også lov til å kreve gebyr for veieiers bruk av overvannstjenestene. Gebyret kan ta hensyn til mengden overvann som genereres på veien og rensbehovet til overvannet.⁴⁴

I eksempelvis Växjö kommune er overvannsgebyret todelt, med en sats for vei og en for eiendom. Begge gebyrene bruker sjablongverdier for småhus. Tomteareal blir brukt for å fastsette overvannsgebyr for veier og harde flater på tomten for annet bebyggelse.⁴⁵ Overvannsgebyr for eiendom brukes som insitament ved at det kan reduseres hvis eieren kan dokumentere at overvann blir håndtert på egen tomt.⁴⁶

I *Finland* omfattes kommunenes vann- og avløpsenheter av lagen om vattentjänster (2001) hvor formålet er å sikre hensiktsmessig vannforsyning og avløpshåndtering med hensyn til helse- og miljø. Vann- og avløpsenheterenes tjenester betales gjennom gebyr. Etter vattentjenestlagen § 19 skal gebyret være basert på vannforbruk og mengde og kvalitet på avløpsvannet. I tillegg kan gebyret ha en fast del, som i Norge, og de kan også ta gebyr for andre tjenester som de leverer. Den faste delen skal baseres på riktig kostnadsallokering og på prinsippet om at forurensere betaler. Siden 2014 har kommuner i Finland hatt mulighet til å kreve en overvannsavgift i tillegg til det eksisterende tjenestegebyret for håndtering av overvann.⁴⁷ Avgiften skal dekke kommunens kostnader for avledning av overvann fra eiendommer, parker og veier utenfor avløpsledninger, inkludert planlegging av overvannssystemet, og er forankret i markanvändnings- och

43 Are Skytterholm, *Overvannsløsninger – status og utfordringer. En komparativ analyse av et utvalg land med tilsvarende klimatiske forhold som Norge*, masteroppgave, Fakultet for miljøvitenskap og teknologi, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, 2015.

44 NOU 2015: 16.

45 Nasik Najjar og Kenneth M. Persson, «Strategies, processes, and results for the future water supply of the Växjö municipality: Evaluation of an evidence-based case study of long-term strategies within the water and wastewater sector in Sweden» *Water* 11 (2019) nr. 10, s. 1–21, DOI: <https://doi.org/10.3390/w11102150>; Växjö kommune, *Taxa och avgifter för vatten och avlopp*, u.d.

46 Växjö kommune, *Dagvatten*, u.d.

47 Kondratenko mfl. (2021); NOU 2015: 16.

bygglagen.⁴⁸ Loven pålegger kommunen å tilrettelegge nødvendige tiltak for overvannshåndtering i detaljplanområdene (§ 103 første ledd bokstav i), men samtidig gi dem adgang til å innføre en egen øremerket overvannsavgift for å dekke sine utgifter (§ 103 første ledd bokstav n). Tomteeieren har ansvaret for å håndtere overvannet på sin egen eiendom ved infiltrasjon og eventuelt bortledning til kommunens overvannsanlegg eller vann- og avløpssektorens avløpsanlegg. Avgiftsbetalerne er eiere av eiendommer som ligger i områder med kommunalt overvannsanlegg. I motsetning til vann- og avløpsgebyret (etter lagen om vattentjenster, 2001), er det ikke en direkte betaling for at eiendommen *mottar vann- og avløpstjenester* fra den kommunale vann- og avløpssektoren.

4 Rettslig ramme for innføring av et overvannsgebyr i Norge

Kommunenes grunnlag for å finansiere vann- og avløpstjenestene gjennom å kreve gebyr fra mottagerne er regulert vass- og avløpsanleggslova.⁴⁹ I forurensningsforskriften⁵⁰ har Klima- og miljødepartementet fastsatt rammen for gebyrene og hovedreglene om utregningen. Innenfor denne rammen har kommunene stort spillerom for å fastsette i sine lokale gebyrforskrifter hvordan vann- og avløpsgebyrene skal beregnes i den enkelte kommune. Kommunene kan benytte avløpsgebyret til å finansiere avledning av overvann, så lenge det skjer innenfor rammen av selvkostbestemmelsen i forurensningsforskriften.⁵¹

Ifølge vass- og avløpsanleggslova⁵² kan kommunene kreve avløpsgebyr av både private og offentlige eiere av faste eiendommer. Forutsetningen er at eiendommen enten er tilknyttet eller har krav om å være tilknyttet en kommunal avløpsledning. Gebyret skal etter § 4 bestå av et engangsgebyr for tilknytningen og et årlig gebyr. Forurensningsforskriften⁵³ slår fast at

48 Markanvändnings- och bygglagen, 1999.

49 Lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova) §§ 3-6.

50 Forurensningsforskriften kap. 16.

51 Forurensningsforskriften § 16-1 første ledd.

52 Vass- og avløpsanleggslova § 3.

53 Forurensningsforskriften § 16-4 første ledd.

det årlige gebyret enten skal beregnes utelukkende på grunnlag av vannforbruket (WU-metoden) eller ut fra en todelt gebyrordning, med en fast og en variabel del. Den variable delen skal fastsettes etter vannforbruket, som baseres på målt eller stipulert anslag. Det er dermed vannforbruket (målt eller stipulert), og ikke vannet grunneieren fører til kommunens avløpsledning, som avgjør størrelsen på gebyret. Tanken er at vannet som ledes inn gjennom vannledningen er det samme som ledes ut gjennom avløpsledningen (vann inn = vann ut). Den faste delen er et fast årlig beløp per eiendom eller boenhet.

Dagens lov og sentrale forskrift åpner ikke for at kommunene kan ha særskilte gebyrregler for den delen av avløpstjenesten som består i å avlede overvann fra eiendommene. Avløpsgebyret beregnes uavhengig av om, og i så fall i hvilken utstrekning, gebyrbetaleren mottar en overvannstjeneste. Kommunene kan dermed ikke benytte gebyret som et insitament for å motivere gebyrbetalerne til å gjøre lokale forebyggende tiltak, som å frakoble taknedløp, etablere grønne tak og regnbed eller å unngå tette flater på eiendommen.

Lovbestemmelsene som regulerer vann- og avløpsgebyr har stått nesten uendret siden norske kommuner fikk lovhjemmel i vass- og kloakkavgiftslova⁵⁴ for å kreve gebyr fra eiere av faste eiendommer som var, eller skulle vært, tilknyttet kommunale vann- og avløpsledninger. De bærer preg av å ha blitt fastsatt i en tid da overvann ikke var særlig høyt oppe på dagsorden.

Lovreguleringen bygget på et forslag fra en komite oppnevnt i 1969. Bakgrunnen var en stigende interesse for å motvirke vannforurensning og kommunenes problemer med å finansiere vann- og avløpsanlegg.⁵⁵ Komiteen utredet behovet for å gi kommunene mulighet til å pålegge bedrifter, byggherrer og huseiere å betale vann- og avløpsgebyr. Den dagjeldende bygningsloven⁵⁶ påla utbyggere å opparbeide kommunale hovedledninger for vann og avløp for sitt bolig- eller

54 Lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter (vass- og kloakkavgiftslova). For å kunne kreve gebyr må kommunene enten ha hjemmel i lov eller ha inngått en avtale med den som mottar den gebyrpliktige tjenesten. Kravet om lovhjemmel bygger på legalitetsprinsippet som står i Grunnloven § 113.

55 Ot.prp. nr. 58 (1972–73) *Lov om kommunale vann- og kloakkavgifter*, på s. 1.

56 Lov 18. juni 1965 nr. 7 bygningslov (byggningsloven 1965).

utparselleringsområde. Dette er i dag regulert i plan- og bygningsloven.⁵⁷ Denne opparbeidelsesplikten bygger på en forutsetning om at den som utløser et behov for nye hovedledninger for vann og avløp, skal finansiere sin del av opparbeidelsen.⁵⁸ Kommunene manglet imidlertid finansiering for å bygge renseanlegg og for å vedlikeholde ledningene som var opparbeidet. Verken departementet eller komiteen omtalte overvann, ut over å presisere at loven både skulle omfatte avløpssystem med separate ledninger for spillvann og overvann og kombinerte ledningsanlegg.⁵⁹

Hovedmålsettingen for utbygging av avløpsanlegg, var å transportere bort og rense forurenset avløpsvann.⁶⁰ Ved utformingen av gebyret pekte det nyopprettede Miljøverndepartementet på at de hadde foretatt en avveining mellom en mest mulig rettferdig fordeling av kostnadene og å etablere en ordning som var administrativ enkel å anvende for kommunene.⁶¹ I praksis innebærer det at gebyret ikke alltid må være fullt ut rettferdig for den enkelte gebyrbetaleren, men at modellen også kan ta hensyn til en effektiv administrasjon av gebyrene. Det går ikke frem at lovgiverne diskuterte om gebyret kunne være et insitament til å regulere brukernes handlemønster, eksempelvis gjennom å begrense sitt forbruk av vann eller tilførsel av overvann. Dette har heller ikke vært omtalt ved senere endringer av loven.

57 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) kap. 18.

58 Kommunal- og moderniseringsdepartementet beskriver systemet som de foreslo å videreføre fra tidligere plan- og bygningslov (og som er dagens system) på følgende måte i Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), på s. 261: «Hensynet til forurensing, helseproblemer og en best mulig utnyttelse av ressursene, tilsier at ingen bør få bygge uten at tomta har tilfredsstillende veg, vann- og avløpsforhold. I gjeldende plan- og bygningslov må en tomt tilfredsstillende krav om at slik infrastruktur er til stede for å anses bebyggelig. Dersom ingen andre sørger for etablering av slik infrastruktur i et område, vil den som skal bygge selv måtte forestå opparbeidelsen. I motsatt fall vil han måtte vente til andre har sørget for at området er blitt utbyggingsklart. Reglene om opparbeidelse må ses i sammenheng med refusjonssystemet, som skal kompensere en utbygger eller kommune for den del av investeringer andre eiendommer nyter godt av, ved at de blir bebyggelige eller at deres forpliktelser til selv å opparbeide, bortfaller.»

59 Innstilling I fra en komite oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. mai 1969 om finansieringsordninger for utbygging av vann- og kloakkanlegg m.v. 1970–71, bemerkninger til lovforslaget § 1 på s. 33, utgitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet.

60 Ot.prp. nr. 58 (1972–73), på s. 7.

61 Ot.prp. nr. 58 (1972–73), på s. 8.

Gebyrbestemmelsene i vass- og kloakkavgiftslova⁶² åpnet for å kreve gebyr for kostnadene til vann- og avløpsanlegg som var felles for flere boligområder. Samtidig valgte Stortinget å opprettholde bygningslovens bestemmelser om at vann- og avløpsanlegg innen hvert bolig- eller utparselleringsområde skal opparbeides av utbyggerne, alternativt at kostnadene dekkes gjennom refusjon fra de som får byggeklare tomter. Det er ikke alltid en sylskarp grense mellom vann- og avløpsanlegg som er felles for flere boligområder og de som ligger innenfor et bolig- og utparselleringsområde. Grensdragningen fastsettes normalt i reguleringsplanen for utbyggingsområdet.

Miljøverndepartementet foreslo å la definisjonen av avløpsvann også å inkludere overvann da begrepet skulle defineres i forurensningsloven,⁶³ som trådte i kraft ni år etter vass- og kloakkavgiftslova.⁶⁴ Avløpsanlegg ble definert som anlegg for transport og behandling av avløpsvann. På denne måten ble kommunenes avløpsanlegg også definert til å håndtere transport og behandling av overvann. I motsetning til den tidligere bestemmelsen i vassdragsloven⁶⁵ skulle den foreslåtte definisjonen omfatte alle typer avløpsvann, uavhengig av om det var forurenset eller ikke. I lovforslaget skrev departementet at også overvann, i form av avrenning fra regnvann og smeltevann som avledes på overflaten, skulle regnes som avløpsvann.⁶⁶ Dette ble tatt inn i definisjonen av avløpsvann i forurensningsloven,⁶⁷ hvor det står: «Med avløpsvann forstås både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann.» Definisjonen inkluderte dermed både spillvann og overvann som ble ledet i en og samme ledning (fellesledning), og spillvann og overvann som ble ledet i hver sin ledning (spillvannsledning og overvannsledning).

Samtidig som Stortinget vedtok forurensningsloven i 1981, tok de inn en bestemmelse i vass- og kloakkavgiftslova,⁶⁸ som i dag er vass- og

62 Vass- og kloakkavgiftslova.

63 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven 1981).

64 Vass- og kloakkavgiftslova.

65 Lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene (vassdragsloven) § 36.

66 Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) *Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*, på s. 126.

67 Forurensningsloven § 21.

68 Vass- og kloakkavgiftslova.

avløpsanleggslova (2012) § 3 annet ledd, om at kommunen også kan kreve gebyr fra eiere av eiendommer som slipper ut avløpsvannet i vassdrag, når kommunen legger vassdraget i lukket ledning. I praksis betyr det at eiere av eiendommer som leder rent overvann i egne overvannsledninger ut i et vassdrag, skal betale gebyr når kommunen lukker vassdraget gjennom å legge det i rør. På denne måten ble det klargjort at kommunen også kan kreve gebyr for sin håndtering av vann som det ikke er nødvendig å rense, typisk overvann. Det er dermed verken noen forutsetning for gebyrplikten at avløpsvannet er forurenset eller at kommunen faktisk renser avløpsvannet. Det er imidlertid fortsatt en forutsetning at bygningen har direkte tilknytning til kommunal vann- eller avløpsledning, med andre ord at overvannet ledes fra eiendommen via en stikkledning.

Vann- og avløpsgebyret kan bare dekke «kommunens nødvendige kostnader for henholdsvis vann- og avløpssektoren», etter forurensningsforskriften.⁶⁹ Dette kalles selvkostbestemmelsen for vann og avløp. Kommunens vann- og avløpssektor er ikke nærmere definert i lov eller forskrift, og Miljødirektoratet har heller ikke forklart hva de legger i begrepet i kommentaren til bestemmelsen.⁷⁰ Det er derfor behov for å se nærmere på hvilke kostnader som tilhører den kommunale vann- og avløpssektoren, som kommunene kan finansiere med vann- og avløpsgebyr. I praksis regnes den kommunale avløpssektoren som den etaten i kommunen som forvalter eierskapet til kommunens avløpsanlegg som er åpne for tilknytning for innbyggere og næringsliv. Samtidig kan man spørre om håndtering av overvann er en del av kommunens avløpssektor. Og hvis svaret er ja, hvilken overvannshåndtering som inngår.

For at planlegging, etablering, drift og vedlikehold av et avløpsanlegg skal kunne finansieres gjennom avløpsgebyr, må kostnaden være knyttet til kommunens gebyrfinansierte avløpssektor. Det er de avløpstjenestene kommunen leverer som følge av eiendommenes tilknytning til den kommunale avløpsledningen, som kan finansieres med avløpsgebyret. Dette følger naturlig av at tjenesten er en gjenytelse for gebyret. Et overvannsanlegg som kommunen eier, men som ikke yter tjenester til gebyrbetalernes

69 Forurensningsforskriften § 16-1 første ledd.

70 Miljødirektoratet, *Vanngebyr og avløpsgebyr – kommentarer*, 2019.

eiendommer, vil derfor ikke være en del av den kommunale avløpssektoren, og kan dermed heller ikke finansieres med gebyr. Dette kan indirekte leses ut av vass- og avløpsanleggslova,⁷¹ som beskriver at det er eier av fast eiendom som har tilknytning til kommunal vann- eller avløpsledning som skal betale gebyr. Det er for så vidt både logisk og rimelig at kommunen ikke kan bruke gebyrmidlene til å dekke andre kostnader enn de som er tilknyttet tjenesten som gebyrbetalerne mottar. Avløpssektoren omfatter med andre ord avløpsanleggene som leverer tjenester til eiere av eiendommer som er eller skulle vært tilknyttet de kommunale avløpsledningene, slik vass- og avløpsanleggslova⁷² angir hvem som plikter å betale gebyr.

Ifølge Miljødirektoratets uttalelse i et svarbrev til Norges kommune-revisorforbund⁷³ kan kostnader til overvann anses som nødvendige for vann- og avløpssektoren når de er knyttet til behov for tiltak på ledningsnettet. Direktoratet mente at kostnader til overvann som ikke er utløst av behovet for tiltak på ledningsnettet, ikke er nødvendige kostnader for henholdsvis vann- og avløpssektoren. Slike kostnader kan derfor ikke gebyrfinansieres. Miljødirektoratet presiserte samtidig at gebyrene kan finansiere tiltak for å avlaste ledningsnettet eller renseanleggene, for eksempel ved å separere avløpsledningene, slik at overvann skilles fra sanitært avløpsvann i egne ledninger. Dersom det mest hensiktsmessige tiltaket i forbindelse med separering av ledningene er å infiltrere overvannet i grunnen eller lede det til et vassdrag, mente direktoratet at utgifter knyttet til dette også kunne dekkes. Dette innebærer at også gjenåpning av bekkeløp kan finansieres av vann- og avløpsgebyret. Forutsetningen, her som ellers, er at overvannshåndteringen inngår som en integrert del av kommunens vann- og avløpsledninger som gebyrbetalerne er tilknyttet.

Rene miljøtiltak som ikke er nødvendige for at kommunen skal kunne drifte sine avløpsanlegg på en god måte, mente Miljødirektoratet at ikke kan gebyrfinansieres.⁷⁴ Heller ikke lokale tiltak for å håndtere overvann

71 Vass- og avløpsanleggslova § 3.

72 Vass- og avløpsanleggslova § 3.

73 Miljødirektoratet, *Bruk av vann- og avløpsgebyret til å finansiere overvann og vann til brannsløking*, brev til Norges kommunerevisorforbund, 10. juli 2019.

74 Miljødirektoratet, *Bruk av vann*, 2019.

som renner av fra overflaten som følge av nedbør og smeltevann, som etablering av infiltrasjonssoner (f.eks. grøntområder), fordryningsbasseng, regnbed og grønne tak, mente Miljødirektoratet kan gebyrfinansieres. Dette fremstår som en innsnevring av selvkostbestemmelsen. I den grad slike tiltak kan bidra til å avlaste kapasiteten på ledningsnettene eller renseanlegget, taler mye for at planlegging, etablering, drift og vedlikehold av slike tiltak også bør regnes som nødvendige kostnader på avløpssektoren. Dette understøttes også av at de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning⁷⁵ og Miljødirektoratets veiledning for klimatilpasning oppfordrer til bruk av naturbaserte, det vil si blågrønne løsninger i kommunal og regional planlegging og krever en begrunnelse hvorfor naturbaserte løsninger eventuelt er valgt bort.⁷⁶

Selvkostbestemmelsen i forurensningsforskriften⁷⁷ ble fastsatt av Miljøverndepartementet, i dag Klima- og miljødepartementet, som er overordnet Miljødirektoratet. I praksis har departementet overlatt til direktoratet å besvare spørsmål om gebyr- og selvkostregelverket. Innholdet i brevet til Norges kommunerevisorforbund viser hvordan direktoratet fortolker bestemmelsen. Uttalelsen er ikke direkte bindende for kommunerevisorene og heller ikke for kommunene. Samtidig har et fagdirektorats uttalelse stor betydning for hvordan regelverket blir oppfattet av kommunerevisorene, så lenge fortolkningen fremstår som fornuftig og rimelig. Kommunerevisorene gjennomfører kontroll og revisjon med kommunen. Det er derfor avgjørende for kommunene hvordan kommunerevisorene fortolker selvkostbestemmelsen. I brevet til Norges kommunerevisorforbund⁷⁸ begrunner ikke Miljødirektoratet hvorfor lokale overvannstiltak ikke skal kunne gebyrfinansieres. Det kan eksempelvis argumenteres for at å planlegge, etablere, drifte og vedlikeholde regnbed eller fordryningsbasseng for å avlaste en fellesledning med for liten kapasitet kan være et kostnadseffektivt tiltak på avløpssektoren. Det er derfor viktig at kommunen gjør en selvstendig vurdering av hvilke

75 Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, 4.3.

76 Miljødirektoratet, *Veileder: Hvordan ta hensyn til klimanedring i plan?* 2019.

77 Forurensningsforskriften § 16-1.

78 Miljødirektoratet, *Bruk av vann*, 2019.

tiltak de mener ligger innenfor og utenfor selvkostbestemmelsen i den konkrete situasjonen.

Avslutningsvis presiserte direktoratet at dagens gebyr heller ikke kan brukes til å finansiere tilskudd til private tiltak som kan redusere kommunes behov for selv å gjøre tiltak eller investeringer på vegne av fellesskapet.⁷⁹ Miljødirektoratet gir ikke noen nærmere begrunnelse for denne forståelsen av selvkostbestemmelsen. Et tilskudd som utløser et privat tiltak, eksempelvis at en grunneier etablerer et regnbed som kan fordrøye overvann for flere eiendommer i et område hvor den kommunale ledningen overbelastet, vil innebære at kommunen kjøper en tjeneste fra grunneieren for å avlaste det kommunale anlegget. Dette kan oppfattes som en «nødvendig kostnad», siden det er den mest kostnadseffektive måten å løse en utfordring på. I tillegg vil kostnaden tilhøre «avløpssektoren», fordi den sørger for at det kommunale anlegget avlastes.





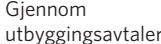
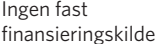
5 Diskusjon – perspektiver for overvannsgebyr

Senere års endringer av plan- og bygningsloven⁸⁰ har pålagt kommunene å ta hensyn til vannets kretsløp med nødvendig infrastruktur i sine planer. Arealplanleggingen gir kommunene hensiktsmessige virkemidler til å forebygge skader fra overvann i utbyggingsområder. I etablerte områder kan kommunene bruke inntekter fra avløpsgebyret (etter vass- og kloakkavgiftslova, 1974) til å finansiere planlegging, etablering, drift og vedlikehold av overvannshåndtering gjennom avløpsledninger og avlastning av disse. Kommunene mangler imidlertid fortsatt finansiering for nødvendig forebyggende tiltak i etablerte områder som ikke er tilknyttet de kommunale avløpsanleggene (figur 1). Dette gjelder både tiltak som skal hindre skader på bygninger og infrastruktur og tiltak som skal hindre forurensning av vannmiljøet. I tillegg til skader og forurensning som kan skje innenfor det etablerte området, er utbyggere ofte avhengige av at det er planlagt flomvei gjennom området for å kunne lede overvannet helt frem til en resipient med tilstrekkelig kapasitet. Når flomveien ikke er

79 Miljødirektoratet, *Bruk av vann*, 2019.

80 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

etablert, er det vanskelig å få avledet overvannet fra utbyggingsområdet helt frem til en resipient på en trygg måte. På denne måten kan mangel på flomveier gjennom etablerte områder også hindre nye byggeprosjekter.

	Utbyggingsområder	Etablerte områder
Overvannshåndtering i ledninger 	Gjennom opparbeidelsesplikt og vann- og avløpsgebyr 	Gjennom vann- og avløpsgebyr 
Overvannshåndtering på overflaten 	Gjennom utbyggingsavtaler 	Ingen fast finansieringskilde 

Figur 1. Forenklet skisse av dagens finansieringskilder til overvannshåndtering i utbyggingsområder og etablerte områder.

Dagens gebyrbestemmelser i vass- og avløpsanleggslova har stått nesten uendret siden de ble gitt på 70-tallet. Riktignok er «kloakk» endret til det mer moderne ordet «avløp» og begrepet «avgift» endret til det mer treffende begrepet «gebyr». Loven er dessuten utvidet med bestemmelser om kommunalt eierskap til anleggene. Innholdet i gebyrbestemmelsene ble imidlertid videreført uendret, med unntak av den nevnte presiseringen av at avledning av avløpsvann i rør er gebyrpliktig, uavhengig av om kommunen renser vannet før det slippes ut. Samtidig har mye skjedd med de øvrige rammebetingelsene for de kommunale vann- og avløpstjenestene i denne perioden. Blant annet har automatisering av målinger og digitalisering av kontakten med gebyrbetalerne, demonstrert av Barton mfl.,⁸¹ økt muligheten for en rettferdig fordeling av kostnadene, uten at dette har blitt tilsvarende administrativt krevende.

Behovet er presserende for å kunne stimulere grunneiere til å etablere overvannstiltak på egen grunn, gi kommunene mulighet til å finansiere felles forebyggende tiltak for å hindre skader fra overvann i urbane

⁸¹ Se Barton mfl. (2021).

områder, og gi insitament til å redusere miljøkostnader i resipienter som utslipp av forurenset overvann fra overløp av fellesledninger forårsaker. Uten et modernisert gebyrregelverk som stimulerer til etablering av blågrønne overvannstiltak, blir det vanskelig for Norge å møte utfordringer som klimaendringer, tap av biomangfold og økt forurensning.

6 Hva bør finansieres med overvannsgebyr i Norge?

For å møte behovet for klimatilpasning, bør inntekter fra et overvannsgebyr kunne finansiere alle typer tiltak som bidrar til god overvannshåndtering, både grå infrastruktur og blågrønne tiltak. Selv om ett enkelt lokalt tiltak, som et regnbed eller grønt tak, i liten grad vil avlaste avløpsanlegget, vil summen av flere slike tiltak kunne avlaste anlegget betydelig.

Gebyret bør kunne finansiere alle deler ved det enkelte lokale tiltaket som bidrar til å håndtere overvann – også vegetasjon. I Danmark kan man finansiere den hydrauliske funksjonen til blågrønn infrastruktur, men i praksis har det vist seg å være utfordrende å skille mellom hydraulisk funksjon og annen funksjon, for eksempel design.⁸² Vegetasjon kan øke effekten av overvannstiltak ved blant annet å øke retensjon,⁸³ evapotranspirasjon eller forbedre infiltrasjonsprosessene,⁸⁴ og dermed øke tiltakenes hydrauliske kapasitet. Blågrønn overvannsinfrastruktur som bruker vegetasjon krever regelmessig skjøtsel for å opprettholde sin funksjon over tid, og de burde dermed ikke ekskluderes fra gebyrfinansiering.

Forurenset overvann, særlig fra veier og parkeringsplasser, er en utfordring også i Norge.⁸⁵ Det vil være hensiktsmessig å kunne finansiere rensiltak ved kommunale veier, snødeponier og lignende gjennom overvannsgebyr.

82 Tubridy (2020).

83 Jia Yuan mfl., «The influence of vegetation on rain garden hydrological performance» *Urban Water Journal* 14 (2017) nr. 10, s. 1083–1089, DOI: <https://doi.org/10.1080/1573062X.2017.1363251>.

84 Carolina Gonzalez-Merchan mfl., «Influence of spontaneous vegetation in stormwater infiltration system clogging» *Environmental Science and Pollution Research* 21 (2014) nr. 8, s. 5419–5426. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11356-013-2398-y>.

85 Sondre Meland mfl., *Demonstrasjons- og testsenter for karakterisering og rensing av forurenset overvann – mulighetsstudie*, rapport 7610, Norsk institutt for vannforskning 2021.

7 Hvordan bør et overvannsgebyr utformes?

Som nevnt tidligere, bør utformingen av et overvannsgebyr ta hensyn til administrasjonskostnadene, rettferdigheten og insitamenteffekten. Det ideelle ville vært et gebyr eller en avgift med lave administrasjonskostnader, samtidig som det oppleves rettferdig og gir insitament for brukerne til å håndtere eget overvann og dermed avlaste de offentlige systemene. I praksis må man gjøre en avveining mellom disse hensynene. Rettferdighetshensynet taler for at alle som produserer overvann bør bidra til å bære kostnadene ved å håndtere overvannet, tilsvarende den belastningen hver eiendom påfører det kommunale overvannssystemet og allmennhetens interesser nedstrøms gjennom eventuelle skader som oppstår på grunn av overvannsmengder eller forurenset overvann. Samtidig må gebyrbetalerne kunne observere hva gebyrinntektene i kommunen brukes til. Uten en rettferdig utforming av gebyret og tilstrekkelig transparens i kommunens overvannshåndtering, vil antagelig ikke befolkningen akseptere overvannsgebyret. Et gebyr som ikke oppleves rettferdig, kan føre til klagesaker og dermed høyere administrasjonskostnader.

Dagens estimering av overvannsgebyr etter vannforbruk er en uegnet tilnærming, fordi overvannsavrenning ikke er knyttet til vannforbruk. Bruk av fjernmålingsdata tillater en avansert beregning til relativt lavt informasjonskostnad, og automatisert selvrapporing av endringer og avvik kan også bidra til å holde administrasjonskostnadene lave.⁸⁶ For at gebyret skal kunne oppleves rettferdig bør beregningsmodellen i størst mulig grad gjenspeile overvannsavrenningen fra eiendommene. Samtidig kan denne modellen gi insentiv til å redusere avrenningen gjennom egne tiltak. Barton mfl. argumenterer for at grunneier kan gis et ansvar for å kvalitetssikre kommunale beregninger av tomtens arealdekkeegenskaper, på samme måte som skattebetalere har et ansvar til å etterkontrollere skatteopplysninger.⁸⁷

Dagens avløpsgebyr er for lavt til å gi tilstrekkelig insitamenteffekt for grunneierne til å gjennomføre overvannstiltak. Det generer heller ikke nok inntekt til kommuner for å finansiere nødvendige tiltak. For å øke insitamenteffekten kan man satse på en kombinasjon med andre

⁸⁶ Barton mfl. (2021).

⁸⁷ Barton mfl. (2021).

insitamentordninger, i tillegg til overvannsgebyret. Internasjonalt finnes flere eksempler på slike insitamentordninger, som låneordninger eller omvendte auksjoner for blågrønne tiltak.⁸⁸

Gebyret som grunneierne betaler for å motta vann- og avløpstjenester, dekker ikke det omfattende behovet for å tilpasse byer og tettsteder til å bli trygge samfunn. For å møte både dagens og fremtidens utfordringer med klimatilpasning, burde overvannsgebyrer heller ikke være den eneste ordningen som bidrar til å finansiere overvannstiltak. I USA blir det brukt en kombinasjon av ulike finansieringsmekanismer, spesielt for blågrønn og flerfunksjonell overvannsinfrastruktur.⁸⁹ Wilkerson mfl. viser hvordan finansiering av blågrønn infrastruktur gjennom gebyr og tilskudd kan spille sammen for å få økt insitament og selvfinansiering.⁹⁰ Et alternativ til å innføre et overvannsgebyr er et klimatilpassningsgebyr som kan inkludere flere formål, som flom- og skredsikringstiltak.

Kilder

Litteratur

- Allen, Linda, «Factors influencing the establishment of stormwater utilities in the U.S.» *Journal of Urban and Environmental Engineering* 14 (2020) nr. 1, s. 3–31. DOI: <https://doi.org/10.4090/juee.2020.v14n1.003031>
- Barton, D. N., Venter, Z. S., Sælthun, N. R., Skumlien Furuseth, I., Seifert-Dähnn, I., 2021. Brukerfinansiert klimaberedskap? En beregningsmodell for overvannsgebyr i Oslo. *Vann* 56 (2021) nr. 4, s. 341–358.
- Bertram, Niels-Peter mfl., «Synergistic benefits between stormwater management measures and a new pricing system for stormwater in the City of Hamburg» *Water Science and Technology* 76 (2017) nr. 6, s. 1523–1534. DOI: <https://doi.org/10.2166/wst.2017.337>
- Black & Veatch Management Consulting. 2021 *Stormwater Utility Survey Report*. 2021. <https://www.bv.com/resources/2021-stormwater-survey-report>
- Boguniewicz-Zabłocka, Joanna og Andrea G. Capodaglio, «Analysis of alternatives for sustainable stormwater management in small developments of Polish urban

88 Thurston (2011).

89 Cousins og Hill (2021).

90 Brooke Wilkerson mfl., «Modeling reverse auction-based subsidies and stormwater fee policies for Low Impact Development (LID) adoption: A system dynamics analysis» *Sustainable Cities and Society* 79 (2021), 103602, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2021.103602>.

- catchments» *Sustainability* 12 (2020) nr. 23, s. 1–19. DOI: <https://doi.org/10.3390/su122310189>
- Campbell, C. Warren, *Western Kentucky University stormwater utility survey 2019*. Bowling Green 2019. https://digitalcommons.wku.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=seas_faculty_pubs
- Chalfant, Brian A., *Paying for rain: The emergence, diffusion, and form of stormwater fees in the United States, 1964–2017*, doktorgradsavhandling, University of Pittsburgh 2018. <https://lens.org/052-592-987-504-715>
- Cousins, Joshua J. & Dustin T. Hill, «Green infrastructure, stormwater, and the financialization of municipal environmental governance» *Journal of Environmental Policy & Planning* 23 (2021) nr. 5, s. 1–18. DOI: <https://doi.org/10.1080/1523908x.2021.1893164>
- Gonzalez-Merchan, Carolina, Sylvie Barraud og Jean-Philippe Bedell, «Influence of spontaneous vegetation in stormwater infiltration system clogging» *Environmental Science and Pollution Research* 21 (2014) nr. 8, s. 5419–5426. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11356-013-2398-y>
- Kea, Kandace. «An analysis of patterns and trends in United States stormwater utility systems» *JAWRA Journal of the American Water Resources Association* 52 (2016) nr. 6, s. 1433–1449. DOI: <https://doi.org/10.1111/1752-1688.12462>
- Keeley, Melissa. «Using individual parcel assessments to improve stormwater management» *Journal of the American Planning Association* 73 (2007) nr. 2, s. 149–160. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360708976149>
- Kondratenko, Jurijs, Nika Kotoviča og Mara Reča, *Regional and national policy recommendations for implementing the integrated stormwater management in the Baltic Sea Region*. BSR WATER – Platform on Integrated Water Cooperation City Development Department of The Riga City Council 2021. <https://www.bsrwater.eu/news/publication-recommendations-stormwater-management>
- Münchner Stadtentwässerung. *Noch Fragen zu den Niederschlagswassergebühren?* München 2012.
- McKinstry, Robert B. mfl., «Unpave a parking lot and put up a paradise: Using green infrastructure and ecosystem services to achieve cost-effective compliance» *SSRN Scholarly Paper* (2012), ID 1824530. <https://papers.ssrn.com/abstract=1824530>
- Meland, Sondre mfl., *Demonstrasjons- og testsenter for karakterisering og rensing av forurenset overvann – mulighetsstudie*, rapport 7610, Norsk institutt for vannforskning 2021. <https://hdl.handle.net/11250/2753548>
- NACWA. *Legal considerations for enacting, implementing, & funding stormwater programs: Navigating litigation floodwaters*, 2016. <https://www.nacwa.org/docs/default-source/news-publications/White-Papers/2016-11-04stormwaterwhitepaper.pdf?sfvrsn=2> (lest 23. mars 2022).

- Najar, Nasik og Kenneth M. Persson, «Strategies, processes, and results for the future water supply of the Växjö municipality: Evaluation of an evidence-based case study of long-term strategies within the water and wastewater sector in Sweden» *Water* 11 (2019) nr. 10, s. 1–21. DOI: <https://doi.org/10.3390/w11102150>
- National Association of Flood and Stormwater Management Agencies (2006) Guidance for municipal stormwater funding, https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-10/documents/guidance-manual-version-2x-2_0.pdf.
- Selseng, Torbjørn, Berit J. Skogvang og Carlo Aall, *Spørreundersøkelse til norske kommuner om status for 2021 i arbeidet med klimatilpasning*, Vestlandsforskning-rapport 10, KS 2021.
- Skytterholm, Are. *Overvannsløsninger – status og utfordringer. En komparativ analyse av et utvalg land med tilsvarende klimatiske forhold som Norge*, masteroppgave, Fakultet for miljøvitenskap og teknologi, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. <http://hdl.handle.net/11250/2383583>
- Svensk Vatten. *Reduksjon av dagvattenavgift*, 2010. <https://www.svenskvatten.se/globalassets/organisation-och-juridik/juridik/avgifternas-storlek/aktuellt-rattsfall-nr-3-10.pdf>
- Tasca, Fabiane A., L. B. Assunção og A. R. Finotti, «International experiences in stormwater fee» *Water Science and Technology* (2017) nr. 1, s. 287–299. DOI: <https://doi.org/10.2166/wst.2018.112>
- Thurston, Hale W. (red.), *Economic incentives for stormwater control*, CRC Press 2011.
- Tubridy, Fiadh, «Co-financing green resilient infrastructures in Copenhagen: Integrated or superficial design?» *Landscape Research* 46 (2020) nr. 2. DOI: <https://doi.org/10.1080/01426397.2020.1850664>
- Växjö kommune. *Taxa och avgifter för vatten och avlopp*, u.d. <https://www.vaxjo.se/sidor/bygga-och-bo/vatten-och-avlopp/kundsidor-vatten-och-avlopp/taxa-och-avgifter-for-vatten-och-avlopp.html> (lest 19. november 2021).
- Växjö kommune. *Dagvatten*, u.d. <https://www.vaxjo.se/sidor/bygga-och-bo/vatten-och-avlopp/dagvatten.html> (lest 19. november 2021).
- Washington DC, Department of Energy & Environment, *Stormwater fee background*. <https://doe.dc.gov/service/stormwater-fee-background> (lest 30. november 2021).
- Wilkerson, Brooke, Eduard Romanenko og David N. Barton, «Modeling reverse auction-based subsidies and stormwater fee policies for Low Impact Development (LID) adoption: A system dynamics analysis» *Sustainable Cities and Society* 79 (2021), 103602. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2021.103602>
- Yuan, Jia, Nigel Dunnett og Virginia Stovin, «The influence of vegetation on rain garden hydrological performance» *Urban Water Journal* 14 (2017) nr. 10, s. 1083–1089. DOI: <https://doi.org/10.1080/1573062X.2017.1363251>
- Zhao, Jerry Z., Camila Fonseca og Raihana Zeerak, «Stormwater utility fees and credits: A funding strategy for sustainability» *Sustainability* 11 (2019) nr. 7, s. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.3390/su11071913>

Lover og forskrifter

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnloven).

Lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene (vassdragsloven).

Lov 18. juni 1965 nr. 7 bygningslov (bygningloven).

Lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter (vass- og kloakkavgiftslova).

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova).

Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften).

Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

Offentlige dokumenter og lovforarbeider

BDO, *Rapportutkast: Vurdering av finansieringsmodeller for overvann*, M-317, 2015.

<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m317/m317.pdf>

Miljødirektoratet, *Vanngebyr og avløpsgebyr – kommentarer*, 2019. <https://www.miljodirektoratet.no/regelverk/forskrifter/forurensningsforskriften/avlopsgebyr-kommentarer/> (lest 23. mars 2022).

Miljødirektoratet, *Bruk av vann- og avløpsgebyret til å finansiere overvann og vann til brannsløkking*, brev til Norges kommunerevisorforbund, 10. juli 2019. https://www.nkrf.no/filarkiv/File/nyheter/2019/190710_Miljodir_svar_bruk_av_vann-og_avlopsgebyret_til_finansiering_overvann_og_vann_til_brannsløkking.pdf

Miljødirektoratet, *Veileder: Hvordan ta hensyn til klimaendring i plan?* 2019.

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/klimatilpasning/veiledning-til-statlige-planretningslinjer-for-klimatilpasning/vurdere-naturbaserte-losninger/> (lest 23. mars 2022).

NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder – som problem og ressurs*.

Ot.prp. nr. 58 (1972–73) *Lov om kommunale vann- og kloakkavgifter*.

Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) *Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*.

Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*.

Skandinaviske rettslige kilder

Lagen om allmänna vattentjänster	Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster. https://lagen.nu/2006:412
Lagen om vattentjänster	Lag (119/2001) om vattentjänster. https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2001/20010119
Markanvändnings- och bygglag	Markanvändnings- och bygglag (132/1999). https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990132
Spildevandsafgiftsloven	Lov av 11. november 2016 om afgift av spildevand. (Spildevandsafgiftsloven). https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2016/1323