

Notat

Innspill til Miljødirektoratets forslag til høringsutkast om overvannsgebyr

Kommunene som har gitt oss innspill til notatet er generelt positive til forslaget. De påpeker imidlertid to problemstillinger som bør justeres før forslaget sendes på høring:

- 1) Anlegg som tjener flere formål og skjøtsel av naturlige fordrøyningsområder og avrenningsveier for overvann må kunne finansieres gjennom overvannsgebyret. Det vil være både riktig og viktig å kunne bruke overvannsgebyret til å finansiere merkostnaden for at tiltaket også kan håndtere overvann. Selv om hovedformålet med selve anlegget ikke er overvannshåndtering, bør kostnadene til å tilrettelegge det for også å håndtere overvann kunne gebyrfinansieres. Det samme gjelder driften av anleggets overvannsfunksjon og skjøtsel og vedlikehold av naturlige områder, en park, bekk eller grøfter og gater som er viktige for overvannshåndteringen.
- 2) Det må etableres en statlig tilskuddsordning for at kommunene skal kunne finansiere arbeidet med å utvikle overvannsplanen, den lokale forskriften og kunne dekke øvrige krav og behov før de kan innføre gebyret.

Takk for muligheten til å gi innspill til Miljødirektoratets forslag til høringsnotat om overvannsgebyr. Forslaget har på en god måte tatt hensyn til mange av innspillene som kommunene har kommet med i tidligere prosesser. Forslaget fremstår som både gjennomarbeidet og hensiktsmessig. Vi har mottatt både forslag til forbedringer og ønsker om oppklaringer. Vi håper departementet kan ta hensyn til dette før notatet sendes på høring.

1) Ansvar for skade fra avløpsanlegg

Vi ønsker innledningsvis å understreke behovet for å endre forurensningsloven § 24a, slik at den som eier et overvannsanlegg ikke holdes ansvarlig, uten hensyn til skyld, for skade som anlegget volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig. Når bestemmelsen i tillegg fastsetter at forurensningsloven § 59 om omvendt bevisbyrde gjelder tilsvarende, vil fortsatt mange kommuner og privatpersoner vegre seg mot å etablere slike anlegg. Vi håper departementet prioriterer arbeidet med å utrede behovet for å endre forurensningslovens regler om ansvar for skade forårsaket av avløpsanlegg, slik regjeringen varslet i Meld. St. 26 (2022-2023).

2) § 16A-1 Definisjoner

Departementet bør se hen til definisjoner i annet regelverk som kommunene forholder seg til og behovet for endringer i forurensningsloven og -forskriften som følge av et revidert avløpsdirektiv.

Kommunalt overvannsanlegg

Definisjonen av kommunalt overvannsanlegg har både betydning for hvem som er gebyrsubjekt og for hvilke kostnader gebyret kan finansiere. Det er derfor svært viktig at definisjon er presis, dekkende og i størst mulig grad uttømmende. Begrepene bør dessuten, så vidt mulig, være like i henholdsvis vass- og avløpsanleggslova, plan- og bygningsloven og forurensningsloven med tilhørende forskrifter.

Kommunene vil som privat grunneier ha ansvar for overvannsanlegg knyttet til eksempelvis skoler og sykehjem. Disse vil oppfattes som kommunale overvannsanlegg, selv om de ikke er etablert for å ivareta allmenhetens (gebyrbetalernes) interesser. De vil dermed faller utenfor definisjonen i § 16A-1. Det kan derfor være mer hensiktsmessig å benytte begrepet «offentlig hovedanlegg», slik Kommunal- og distriktsdepartementet nylig har gjort i plan- og bygningsloven § 18-1 første ledd bokstav d, som pålegger utbygger å sørge for at det i regulert strøk er opparbeidet «offentlig hovedanlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av lokalt overvann» så langt dette er vist i planen. Disse hovedanleggene overtas av kommunen for drift og vedlikehold, og bør dermed kunne finansieres gjennom overvannsgebyret. Miljødirektoratet har ikke begrunnet hvorfor de har valgt en annen begrepsbruk enn den som nylig er fastsatt i plan- og bygningsloven. Forholdet mellom de to bestemmelsene bør avklares i høringsnotatet.

Det kan også være nyttig å vise sammenhengen med utbyggers plikt til å opparbeide felles anlegg for disponering og avledning av overvann i plan- og bygningsloven § 18-2. Her bør særlig forholdet til å gi tilskudd etter § 16A-2 annet ledd kommenteres.

Det kan i tillegg være grunn til å se hen til forslaget fra mindretallet i Overvannsutvalget til definisjoner av sentrale begrep i NOU 2015:16:

*Med **avløpsanlegg** forstås anlegg for transport og behandling av avløpsvann. Med avløpsvann forstås spillvann og overvann.*

*Med **spillvannsanlegg** forstås anlegg for transport og behandling av spillvann, herunder felles ledning for spillvann og overvann. Med spillvann forstås brukt vann fra sanitærinstallasjoner og industri (sanitært og industrielt avløpsvann).*

*Med **overvannsanlegg** forstås anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann, herunder felles ledning for overvann og drensvann. Med overvann forstås overflateavrenning som følge av nedbør og smeltevann. Med drensvann forstås vann fra grunnen som avledes for å hindre skader på bygninger, veger, dyrket mark, mv.*

Direktoratet skriver at eksempler på overvannsanlegg er «tradisjonelle overvannsledninger og åpne overvannsanlegg. Åpne overvannsanlegg kan være åpen grøft, vegetasjonsdekket forsenking, fordrøyningsdam, rensedam, regnbed, grønne tak og grønne vegger og sammenhengende traséer for forsvarlig avrenning til resipient (flomveier).» Det kan være noen mellomstadier hvor deler av en avløpsledning er separert, mens det gjenstår separering av fellesledningen for spillvann og overvann i større områder. Her kan det eksempelvis vises til at så lenge vannet ledes til et avløpsrenseanlegg er det naturlig å definere det som en del av et avløpsanlegg og dermed finansieres over avløpsgebyret.

Det er viktig å klargjøre at gebyret også kan benyttes for å tilrettelegge for infiltrasjon, som tilpasning av grøntområder og permeable dekker. Det er derfor nødvendig å klargjøre at begrepet oppsamling omfatter lokal disponering gjennom infiltrasjon og fordrøying/forsinkelse. Alternativet er å ta begrepet infiltrasjon inn i definisjonen av overvannsanlegg.

Direktoratet skriver at overvannsdefinisjonen ikke omfatter vann som er infiltrert i grunnen, herunder drensvann og kommunalt avløpsvann. I forbindelse med separering blir drensvann fra eiendommene normalt ledet til en overvannledning. I tillegg dreneres vannledningskummer til overvannsledninger. I slike tilfeller bør overvannsledningen fortsatt defineres som overvannsanlegg, selv om den hovedsakelig håndterer overvann som er infiltrert i grunnen. Vi vil videre påpeke at det er uklart hva direktoratet sikter til med kommunalt avløpsvann som er infiltrert i grunnen. Å benytte overvannsgebyret til å håndtere kommunalt spillvann som infiltreres i grunnen fremstår ikke som en aktuell løsning.

Det er uklart om gebyret kan finansiere overvannsanlegg på privat grunn når kommunen bare har bruksrett eller en negativ servitutt for overvannsfunksjonen. Kan gebyret eksempelvis finansiere tilrettelegging og skjøtsel av bekker over privat grunn? Og hva med en bekk som både går åpent over privat grunn i en stikkrenne under en kommunal veg for deretter å gå i en kommunal hovedledning for overvann?

Det er uhensiktsmessig å begrense innholdet i definisjonen i beskrivelsen på side 25 til å gjelde overvann fra *flere* eiendommer. Det kan være i allmenhetens interesse at kommunen etablerer et overvannsanlegg i form av en avskjærende grøft eller fordrøyningsanlegg for å redusere avrenningen fra eksempelvis en skog eller en enkelt eiendom med naturlig avrenning oppstrøms et tettsted.

Anlegg med flere funksjoner

I siste avsnitt på side 10, fjerde avsnitt på side 18 og sjetten avsnitt på side 25 omtaler Miljødirektoratet anlegg som tjener flere formål og skjøtsel av naturlige fordrøyningsområder og avrenningsveier for overvann. Det vil være både riktig og viktig å kunne bruke overvannsgebyret for å finansiere merkostnaden slik at et tiltak også kan fungere som et overvannsanlegg og til skjøtsel av et naturlig område for at det skal fungere til overvannshåndtering eller til drift og vedlikehold av mer tekniske anlegg knyttet til dette. Funksjoner som ikke håndterer overvann, altså ren rekreasjon, estetikk osv, skal naturlig nok ikke finansieres gjennom et overvannsgebyr. Samtidig bør etablering/tilrettelegging, drift, vedlikehold og skjøtsel av funksjoner for å håndtere overvann kunne finansieres, selv om hovedformålet med anlegget er et annet enn overvannshåndtering. Det kan være snakk om tilpasning av en park med en fordypning og magasiner for fordrøying, egnede arealer for infiltrasjon og tilrettelagte flomveier gjennom parken. Eller det kan være å endre profilen (tversnittet), etablere ny infrastruktur i tillegg til å etablere et regnbed på en gate, for at den skal kunne håndtere nødvendige vannmengder og dermed fungere som en flomvei. Overvannsgebyret bør også kunne finansiere nødvendig skjøtsel/drift og vedlikehold av naturlige områder som er helt nødvendig for at overvannsfunksjonen skal ivaretas over tid. Vi må ikke komme i en situasjon der man må svare ut om tiltaket er mest det ene eller det andre, og dermed ikke få etablert gode flerfunksjonsløsninger.

Vi foreslår å omformulere avsnittet nederst på side 10 slik:

Overvannsgebyret kan dekke kostnader til å håndtere overvann, selv om anleggets hovedfunksjon er en annen, som eksempelvis rekreasjon eller estetikk. Gebyret kan eksempelvis dekke kostnader til å etablere, tilrettelegge, drifte og vedlikeholde overvannsfunksjonen i parker, plasser, idrettsanlegg veier og gater, overvannsledninger og rensiltak for overvann. Det samme gjelder skjøtsel og vedlikehold av naturlige fordrøyningsområder og naturlige avrenningsveier for overvann, herunder våtmark, lavpunkter i terrenget og vassdrag.

Forslag til omformulering av fjerde avsnitt på side 18:

Anlegg som er etablert eller tilpasset for å kunne håndtere overvann og er beskrevet i plan for overvannshåndtering skal kunne finansieres av overvannsgebyret, selv om det har andre hovedformål enn overvannshåndtering.

Teksten på side 25 bør omformuleres i tråd med ny tekst på side 10.

Kommunene bør selv definere hvilke mengder overvann det er behov for å håndtere. Det kan være naturlig å knytte dette til det som er definert for trinn 1, 2 og 3 i en eventuell lokal overvannsveileder.

Tettsted

Begrepet tettsted bør defineres på samme måte som hos SSB, slik at kommunene kan benytte deres kart. Alternativet er å bruke et annet begrep, som «urbane områder» og definere dette som

«Med urbane områder menes tettsteder i tråd med SSB sitt tettstedkart. Husklynger med naturlig avrenning til tettstedet eller som ligger i samme avrenningsfelt kan inngå.

Begrepet nedbørfeltet vil kunne bli svært omfattende og bør erstattes med avrenningsfelt. Eksempelvis er nedbørfeltet til Mjøsa hele 17 251 km².

3) 16A-3 Plan for overvannshåndtering

Det er viktig å unngå at grunneiere mener at planen er for dårlig og derfor bestrider gebyret. Dette vil særlig være problematisk fordi det vil være vanskelig å reversere innføringen av overvannsgebyret. Vi har også fått innspill om at forslaget til krav til planen er for omfattende og at kravene heller bør fastsattes i samråd med kommunene i en statlig veileder som beskriver hva som er tilstrekkelig, inkludert behovet for revideringer.

Det vil kreve omfattende ressurser å identifisere plasseringen av alle eksisterende kommunale overvannsanlegg på overflaten, siden de i dag ikke er registrert og det ikke finnes egnede kart å plassere dem i. Det er derfor behov for noe fleksibilitet for dette, i hvert fall i en overgangsperiode, samt at Kartverket bistår med å etablere et egnet kartsystem. Vi har også fått tilbakemelding om at de færreste kommuner har en hydraulisk modell som viser vanndybder og vannhastighet, slik det beskrives i høringsnotatet på side 17. Dette kan følgelig fremstå som en problematisk forutsetning for å kunne vurdere anleggets kostnadseffektivitet. Det kan også stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å kreve informasjon om risikoakseptnivå, utover det som går frem av TEK17 § 15-8 og NVEs veileder. Prosjektet «InnoVann» kan være et eksempel på hva som er et tilstrekkelig grunnlag for å lage en slik plan. Det krever imidlertid innkjøp av et bestemt relativt kostbart modelleringsverktøy, så det må også legges til rette for enklere lokale løsninger og at slike eventuelle innkjøp kan inngå i startfinansieringen før planen er på plass.

Ved bare å fokusere på skader i første ledd bokstav a) så mister man fokuset på behovet for å rense overvannet gjennom infiltrasjon og etablering av andre renseløsninger. Flere har påpekt behovet for å beskrive nærmere hva «vesentlig» skade innebærer.

Tredje ledd bør formuleres enklere, eksempelvis slik:

For at nye kommunale overvannsanlegg utenfor tettsteder skal kunne inngå i gebyrgrunnlaget, må anlegget være omfattet av plan for overvannshåndtering i tråd med k -Kravene i etter første og andre ledd gjelder tilsvarende.

4) § 16A-4 Årsgebyr

Avrenningspotensial

Den variable delen av gebyret skal gjenspeile avrenningspotesialet fra den enkelte eiendom. Forslaget legger opp til at hver enkelt kommune må fastsette lokale regler om beregningen av avrenningspotesialet. Vi er i utgangspunktet positive til denne fleksibiliteten for kommunene og at det utarbeides en nasjonal veileder for hvordan slike beregningsregler kan utformes.

Flere kommuner uttrykker bekymring for merarbeidet det vil innebære å utarbeide og fastsette lokale beregningsregler i forskrifts form før gebyret kan innføres. Kommunene kommenterer videre at det vil være en arbeidskrevende prosess å etablere og holde oversikten over avrenningspotesialet oppdatert, med tiltak som utføres på de ulike eiendommene og eventuelt redusert funksjon over tid, og vurdere disse opp mot en mulig reduksjon i gebyret. Her vil det både være behov for veiledning og ikke minst en finansieringsordning inntil gebyret er etablert. Noen ønsker også større grad av statlig standardisering av dette, blant annet krav til hvor ofte de kartlagte dataene bør oppdateres.

I omtalen står det at overvannsgebyret også skal inkludere eventuelle merkostnader med overvannshåndtering av vannet fra eiendommen og at kommunene bør få anledning til å fastsette ulike gebyrsatser. Det er vanskelig å se at dette er hjemlet i § 16A-4.

5) Behov for overgangsordning

Det er avgjørende at kommunene gis mulighet til å finansiere innføringen av selve gebyrordningen, herunder å utarbeide planen, utvikle metode for å beregne avrenningspotesialet for den enkelte eiendom og fastsette dette i forskrift, kartlegge eiendommene i tillegg til digitale løsninger og utstyr som må kjøpes og øvrig praktisk arbeid som må utføres før kommunen kan innføre gebyret.

Det er derfor avgjørende at det etableres en statlig tilskuddsordning øremerket dette oppstartsarbeidet. En mulighet kan være å utvide den statlige tilskuddsordningen for klimatilpasning, slik at kommuner som ønsker å innføre overvannsgebyr kan søke oppstartsfinansiering gjennom den etablerte ordningen.

23.01.2024

Elin Riise
Juridisk rådgiver
Norsk Vann